



LA POLÍTICA EXTERIOR DE IRÁN, DE JOMEINÍ A AHMADINEYAD (1979-2009):

UN ANÁLISIS DE LA COMPOSICIÓN DE LAS ÉLITES Y UNIDADES DE
DECISIÓN.

Autor:

Luciano Zaccara

Directores:

Dra. Laura Feliu i Martínez

Dra. Gladys Lechini

Tesis Doctoral

Universidad Autónoma de Madrid

Facultad de Filosofía y Letras

Departamento de Estudios Árabes e Islámicos y Estudios Orientales

Madrid, 2010

Dedicada a mi padre,

“Mal y tarde estoy cumpliendo la palabra que te di cuando juré,
escribirte una canción”

A mi madre,

A Pablo, Andrea y Nicolás

A Marta, por cambiarme la vida

Agradecimientos

Gladys Lechini, por los años rosarinos, por los consejos y oportunidades, por su apoyo incondicional e ininterrumpido
Laura Feliu, por su paciencia infinita a lo largo del camino
Ana Planet, por los comienzos... y los finales
Bernabé López, por su confianza y experiencia
Fernando Bravo, por su aliento y amistad
Carmen Rodríguez, por su optimismo constante
Rafael Bustos, por creer en mí
Ángeles Ramírez, por estar siempre allí
Ana Siri y Mario Quinteros, por tratarme como a un hijo
Manuel Llinás, por abrirme las puertas de Irán
Pepe y Atienza Saldaña, por aguantarme!
Javier y Rosa, por los momentos vividos
Ana Ballesteros, Amaia Goenaga, Leyla Hamad, Ahmed Zayed, Said Kirhlani

Tabla de contenidos

Índice de gráficos y tablas	8
INTRODUCCIÓN	9
Justificación de la tesis y objetivos de la investigación	9
Antecedentes y estado de la cuestión.....	12
Consideraciones teóricas.....	18
El análisis de la política exterior (APE).....	19
El análisis de la política exterior en países MENA	24
La caracterización del sistema y régimen político.....	28
Metodología y estructura de la tesis	30
Capítulo 1: LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO IRANÍ	34
La constitución de la República de 1979	34
La reforma constitucional de 1989.....	41
Las elecciones y agrupaciones políticas	48
Las elites políticas	54
El faccionalismo político	58
Capítulo 2: LA PEI DESDE LA CAÍDA DEL SHA A LA MUERTE DE JOMEINÍ (1979-1989)..	62
El contexto interno	62
La revolución islámica y el nuevo sistema político.....	62
El surgimiento de la nueva élite política	65
Los primeros procesos electorales y la consolidación del régimen	67
La política exterior.....	74
El contexto internacional: La Nueva Guerra Fría y la Nueva Distensión.....	74
Los principios revolucionarios de la política exterior.....	75
La relación con Estados Unidos	80
La importancia del factor shií en la relación con Iraq	84
La guerra como instrumento de política exterior	85
El Golfo Pérsico	90
Oriente Medio	95
La Unión Soviética y Afganistán.....	96
Europa y la cuestión nuclear	98
Capítulo 3: LA PEI DURANTE LA PRESIDENCIA DE RAFSANYANÍ 1989-1997	100
El contexto interno	100
La sucesión del Velayat y la concentración de las élites	100
Los procesos electorales.....	107
La política exterior.....	109
El contexto internacional: El nuevo orden internacional.....	109
La “desjomeneización” de la política exterior.....	111
La crisis de Kuwait, Iraq y Estados Unidos.....	114
Irán y el Golfo Pérsico.....	118
La relación con Rusia y los nuevos estados de Asia Central.....	124
Afganistán, Pakistán y Turquía	127
El “diálogo crítico” con Europa.....	128
El reinicio del programa nuclear.....	130
Oriente Medio y la Organización de la Conferencia Islámica.....	131
Capítulo 4: LA PEI DEL PRESIDENTE MOHAMMAD JATAMÍ 1997-2005	133

El contexto interno	133
El ascenso del reformismo y la reacción conservadora	133
Las elecciones reformistas y la descentralización del poder	137
La composición de los consejos permanentes	141
La política exterior	144
El contexto internacional: Al Qaeda, el 11-S y la amenaza del terrorismo internacional	144
El “Diálogo de Civilizaciones”	146
La gestión de la política exterior	150
Los Talibán, Estados Unidos y la Guerra de Afganistán	153
Iraq post-Hussein y Estados Unidos	156
El Golfo Pérsico y los ámbitos de cooperación regional	161
La cooperación económica en Asia Central	165
La cuestión nuclear y la mediación europea	171
Oriente Medio	174
Capítulo 5: LA PEI DE AHMADINEYAD 2005-2009	176
El contexto interno	176
La victoria de Ahmadineyad y el recambio generacional	176
El ascenso del neo-conservadurismo y los Pasdarán	179
La lucha por el control de la escena política	180
La polémica reelección de junio 2009	182
La política exterior	191
El contexto internacional: la guerra de Iraq	191
La “reideologización” de la política exterior	191
Ahmadineyad, Bush y Obama	194
La cuestión nuclear y el Organismo Internacional de Energía Atómica	196
Irán y la Organización de las Naciones Unidas	201
El conflicto de Oriente Medio e Israel	202
La influencia iraní en Iraq	206
Las renovadas relaciones con Turquía	213
Egipto y Marruecos	215
Conclusiones	218
Bibliografía	224

Índice de gráficos y tablas

Gráfico 1 Estructura institucional de Irán.....	45
Gráfico 2 El Líder en el sistema político.....	46
Gráfico 3 El proceso legislativo.....	48
Gráfico 4 Participación electoral	53
Gráfico 5 La oficina del Líder.....	105
Tabla 1 Candidaturas a elecciones legislativas 1980-1988.....	71
Tabla 2 Elecciones presidenciales 1980-1985.....	73
Tabla 3 Ministros de Asuntos Exteriores 1979-2009.....	74
Tabla 4 Composición de los seis juristas religiosos del Consejo de Guardianes 1989-1998.....	104
Tabla 5 Composición del Consejo de Discernimiento 1987-1997.....	105
Tabla 6 Candidaturas a elecciones legislativas 1992-1996.....	109
Tabla 7 Elecciones presidenciales 1989-1993.....	110
Tabla 8 Los anillos de poder en Irán.....	138
Tabla 9 Elecciones presidenciales 1997-2001.....	140
Tabla 10 Composición del Consejo de Discernimiento 1997-2006.....	143
Tabla 11 Combinaciones de la composición del Consejo de Guardianes 1998-2007..	144
Tabla 12 Composición del Consejo de Seguridad Nacional, Primera y segunda presidencia de Jatamí.....	153
Tabla 13 Elecciones presidenciales 2005.....	178
Tabla 14 Composición del Mayles 2008-2012.....	183
Tabla 15 Resultados Elecciones Presidenciales 2009.....	185
Tabla 16 Combinaciones de la composición del Consejo de Guardianes 2004-2010..	190
Tabla 17 Composición del Consejo de Discernimiento 2003-2009.....	191
Tabla 18 Composición del Consejo de Seguridad Nacional.....	194

INTRODUCCIÓN

Justificación de la tesis y objetivos de la investigación

Desde el establecimiento de la República Islámica en Irán en febrero de 1979, la política exterior del país ha sido un ámbito de preocupación e interés internacional, al igual que su evolución política interna. La necesidad de comprender y de prever los desarrollos en ambos ámbitos ha mantenido vigente la importancia de la investigación sobre Irán, lo cual se ha visto reflejado en los más variados foros académicos y gubernamentales.

Dicho interés está, en primer lugar, justificado por la posición geoestratégica privilegiada de Irán en una región productora de petróleo y en donde se concentran diversidad de tensiones regionales, étnicas, religiosas y políticas. Por otra parte, desde la revolución islámica, los gobiernos vecinos y las grandes potencias con intereses estratégicos y de seguridad en la región, se sintieron amenazados por la posible expansión de sus ideas revolucionarias a otros países de la zona. A ese temor, se sumó la inquietud internacional por el desarrollo del programa nuclear iraní y por su papel en los conflictos regionales.

Consecuentemente, las implicaciones regionales e internacionales del establecimiento de la República Islámica en Irán justifican la pertinencia y actualidad de esta investigación, que analiza varios problemas presentes en la política exterior iraní de los últimos treinta años. Estos problemas, planteados en forma de preguntas, son los siguientes:

- ¿Quién gobierna la República Islámica de Irán? ¿Cuál es la estructura política e institucional del estado iraní y cómo se componen y circulan las élites políticas del país?
- ¿Qué consecuencias produjo el establecimiento de la República Islámica en 1979 en el diseño y la ejecución de la política exterior iraní?
- ¿Qué implicaciones tuvo la muerte de Ruhollah Jomeiní en 1989 para la política exterior?

- ¿Se han producido variaciones en la orientación exterior de Irán durante los períodos presidenciales de Mohamed Jatamí (1997-2005) y Mahmud Ahmadineyad (2005-2009), a pesar de no haberse producido un cambio de régimen político?
- ¿Qué función han tenido las elecciones presidenciales, tanto en relación a la circulación de las élites políticas como en relación a los cambios y continuidades que se producen en la política exterior de Irán?
- En definitiva, ¿Qué actores internos tienen influencia o capacidad de decisión en política exterior? y ¿cómo funciona el complejo institucionalizado de toma de decisiones en política exterior, formal y no formal?

En función de estas preguntas planteadas, surgen tres hipótesis centrales relacionadas entre ellas que se intentan demostrar en la presente tesis. *La primera hipótesis* es que las líneas generales de la política exterior iraní no se han modificado desde 1979 hasta la actualidad, pese al reacomodamiento de parte de la élite político-clerical y del mecanismo de toma de decisiones tras la muerte del ideólogo de la república, Ruhollah Jomeiní en 1989.

La segunda hipótesis es que, a partir de 1989, las decisiones en política exterior han dependido de un mecanismo semi-formal compuesto de varios organismos estatales y con un mínimo de consenso de la élite política, y no de la voluntad exclusiva del poder ejecutivo, a pesar de haber sido ejercido por líderes carismáticos como Mohamed Jatamí (1997-2005) y Mahmud Ahmadineyad (2005-2009).

La tercera hipótesis, que se deriva del anterior enunciado, es que los procesos electorales que han tenido lugar entre 1979 y 2009 no produjeron grandes cambios en los principios y líneas generales de la política exterior iraní, ya que no han sido la fuente principal de recambio de las élites políticas del país, y por lo tanto, tanto sólo han tenido como efecto un ajuste en la orientación exterior.

Durante el primer periodo de la República, las opiniones del Líder Espiritual *Ayatollah* Ruhollah Jomeiní definían en gran medida las decisiones que se tomaban en política exterior. Sin embargo, tras su muerte en 1989, el proceso de consolidación de las instituciones dio paso a un reacomodamiento del sistema con el establecimiento de un mecanismo de toma de decisiones en política exterior. De este modo se institucionalizaba el faccionalismo de la élite político-clerical del país. La política exterior dejó de ser un ámbito exclusivo del Jefe de Estado (Líder Espiritual) para pasar a ser un ámbito de

decisión colectiva entre los principales referentes políticos. Dicho mecanismo ha demostrado ser funcional para el mantenimiento de una política exterior estable desde 1989 hasta 2009. Al hablar de estabilidad no nos referimos a ausencia de relaciones conflictivas con otros actores internacionales, sino a la continuidad de las líneas de acción generales ejecutadas por los sucesivos gobiernos bajo los preceptos ideológicos de Jomeiní.

La llegada del Ayatollah Mohamed Jatamí a la presidencia del país en 1997 generó muchas expectativas en cuanto a los cambios que podrían darse en el comportamiento exterior de Irán, habida cuenta de las conflictivas relaciones que Irán había tenido con los estados vecinos, Europa y Estados Unidos en la primer década revolucionaria. Sin embargo, a pesar del estilo diplomático dialogante y aperturista implementado por Jatamí, las limitaciones impuestas por el sistema político y el contexto internacional hicieron que aquellos cambios no se consolidaran. La llegada de Mahmud Ahmadineyad a la presidencia en 2005 produjo un recrudecimiento de la tensión internacional, ante el estilo menos dialogante y ultra-conservador del nuevo presidente, más allá de que no se hayan evidenciado cambios profundos en la política exterior iraní analizada en su conjunto. Ambas presidencias son ejemplos similares de la limitada incidencia que la jefatura de gobierno electiva ejerce sobre el diseño de la política exterior.

Así, teniendo en cuenta los cambios de régimen y de gobierno y el cambiante e inestable contexto regional e internacional en el que Irán se ha desenvuelto entre 1979 y 2009, pretendemos mostrar la importancia de la incidencia de los factores domésticos en la política exterior iraní, centrándonos principalmente en el estudio de los mecanismos de toma de decisiones en la política exterior, desde la perspectiva de la composición de las élites y formación de unidades de decisión durante todo el período.

La característica facciosa del sistema político iraní, con una élite política concentrada en el clero shií otorga mucho más interés al análisis del papel que los mismos tienen en la estructura del estado y de las instituciones vinculadas a la elaboración y ejecución de la política exterior iraní. Es decir, al funcionamiento del mecanismo de toma de decisiones consolidado a partir de 1989. Este mecanismo ha sido en parte responsable de que el sistema político se haya mantenido estable hasta la actualidad, a pesar de los diversos desafíos internos y externos que ha afrontado, ya sea a

través del ascenso de reformistas o ultraconservadores o a través de guerras en las fronteras iraníes y o de sanciones internacionales. Asimismo, ha servido para dirimir diferencias internas entre los miembros de la élite clerical, permitiendo de esta manera la supervivencia del grupo dominante en la cúspide del sistema político. Las variaciones en la composición de las unidades decisorias dependen de la correlación de fuerzas existente entre las diversas facciones aceptadas por el sistema, influyendo en la implementación y ejecución de las decisiones de política exterior. En este sentido, los procesos electorales han sido importantes en la configuración de la presidencia, el parlamento pero no en la del Liderazgo, el Consejo de Discernimiento, el Consejo de Seguridad Nacional y el Consejo de Guardianes, pues su composición no se decide a través de elecciones.

En definitiva, y más allá de estudiar el rol de Irán en el sistema internacional, la presente investigación analiza los mecanismos formales e informales de toma de decisiones en inciden en el diseño y ejecución de la política exterior de Irán, por lo que constituye una importante aportación para los estudios especializados en Irán.

Antecedentes y estado de la cuestión

A pesar de la relevancia política de Irán para los escenarios internacionales, la producción científico-académica sobre su política exterior se ha centrado en ámbitos anglosajones, principalmente en Estados Unidos. Allí hay una cantidad considerable de especialistas que han desarrollado tesis, investigaciones y publicaciones variadas, tanto en el ámbito universitario como en diferentes *think tanks* especializados en política exterior y relaciones internacionales. Especial interés han demostrado también las instituciones gubernamentales vinculadas al área de Oriente Medio y a Irán específicamente, y sobre todo en ámbitos relacionados con la seguridad. Sobre estos estudios hay que destacar en primer lugar la temprana fecha con la que aparecen los primeros, y en segundo lugar, la realización de muchos de ellos por iraníes que viven y trabajan en el extranjero, principalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña.

Consecuentemente, esta revisión se inicia con el mayor especialista en política exterior iraní, Ruhollah K. Ramazani, catedrático en la Universidad de Virginia de origen iraní. Su interés en el tema y sus estudios comenzaron con su tesis doctoral en 1952

sobre el proceso de nacionalización del petróleo iraní. Según su propia declaración, Ramazani descubrió que no había ningún trabajo sistemático sobre la política exterior iraní en ninguna lengua, por lo que sus dos primeras grandes obras fueron pioneras en analizar el rol de Irán en el sistema internacional. Ellas describen la política exterior iraní desde 1500 hasta 1941 (Ramazani, 1966) y de 1941 a 1973 (Ramazani, 1975), siendo una referencia ineludible para cualquier estudio que se pretenda hacer sobre el papel que Irán jugó en el pasado y en todo el siglo XX hasta la revolución iraní. En ambos trabajos se hace un análisis histórico de la política exterior de Irán como “nación en desarrollo”, desde una posición de subordinación en el sistema internacional. Ramazani buscaba identificar continuidades en las estrategias exteriores de los gobernantes iraníes, en el proceso de pasaje de un modelo “tradicional” de construcción de la política exterior a un modelo “transicional” (Ramazani, 1966: 8-10). La búsqueda de “autonomía” por parte de las naciones en desarrollo era entendida aquí como el motor que movía también el comportamiento exterior iraní, profundamente influido por su posición dentro de la estructura de poder internacional (Ramazani, 1975: 441). A lo largo de los dos volúmenes el autor realiza una serie de generalizaciones relacionadas con la sustancia y proceso de la política exterior, tratando de remarcar los factores y fuerzas que dan forma a la política exterior iraní, las mayores características de esa política y las técnicas de la diplomacia iraní.

Desde esos dos libros hasta la actualidad Ramazani ha publicado más de diez obras individuales y colectivas y decenas de artículos referidos a este tema. A lo largo de su dilatada obra, identifica como uno de los mayores desafíos intelectuales de los estudios sobre política exterior iraní a la definición del “interés nacional”, algo que también formó parte de sus preocupaciones desde sus dos primeros volúmenes. En otra de sus obras de referencia, *Iran at the Crossroads*, editada junto a John Esposito (Esposito y Ramazani, 2001), remarca que el interés nacional había sido definido por la revolución constitucional de 1905-11 en términos de “independencia política e integridad territorial”, subrayando la introducción de las ideas modernas en la política exterior iraní a través de la utilización de los conceptos mismos de política exterior y de interés nacional. En la revolución de 1979, en cambio, Jomeiní rechazaba esa idea de “interés nacional”, como derivado del nacionalismo, lo que también despreciaba por ser contradictorio con la idea del gobierno islámico (Ramazani, 2001:214).

Otra de sus obras de referencia es la que analiza las consecuencias de la revolución islámica en la política exterior iraní y en el contexto regional. En *Revolutionary Iran, Challenge and Response in the Middle East* (Ramazani, 1986), trata tanto el desafío revolucionario iraní como la respuesta de los otros estados al desafío desde una perspectiva multidimensional. Advirtiendo que el énfasis exclusivo en los aspectos políticos, ideológicos o militares no explicaría adecuadamente ambos temas, ni tampoco la combinación de esos aspectos, se dedicó a abordar la interacción dinámica e íntima de los actores involucrados en la elaboración de la política exterior regional, con el objetivo de extraer elementos para entenderlas, especialmente cuando el comportamiento de los gobiernos es considerado dentro de un amplio contexto de la geografía, historia, cultura y sociedad de sus países. Analiza por lo tanto lo que representó la “cruzada ideológica” de la revolución, con la definición de sus principales eslóganes “ni oriente ni occidente, república islámica”, y la persecución de determinados objetivos en política exterior, como la independencia y la exportación de la revolución por diversos medios, explotando las condiciones sociopolíticas favorables en el contexto regional del Golfo Pérsico (Ramazani, 1986: 20, 24-25).

Otros de sus trabajos de referencia han sido volúmenes editados, como *Iran's Revolution, The Search for Consensus* (Ramazani, 1990a), junto a destacados especialistas como Shireen Hunter y Gary Sick, y su participación en volúmenes editados por otros autores, como la obra *Islam in Foreign Policy* (Dawisha, 1983), *Neither East nor West* (Keddie y Gasiorowski, 1990), *The Iranian Revolution. Its Global Impact* (Esposito, 1990) y *Iran's Foreign Policy, from Khatami to Ahmadinejad* (Ehteshami y Zweiri, 2008). Sus aportaciones a revistas científicas y académicas exceden las limitaciones de la presente relación, pero cabe remarcar que sus artículos han sido profusamente utilizados en la presente tesis y en trabajos previos.

Nikki Keddie, la más prestigiosa historiadora estadounidense especializada en Irán, también ha producido importantes obras destinadas al análisis del rol de Irán en el mundo a partir de la revolución Islámica. A la ya citada obra colectiva se añade su *Iran and the Muslim World: Resistance and Revolution* (Keddie, 1995) y el también libro colectivo *Iran and the surrounding world: interactions in culture and cultural politics* (Keddie & Matthee, 2002). En el primer trabajo analiza las raíces históricas, religiosas y culturales de la revolución en relación al imperialismo, el post-

colonialismo, el tercermundismo y al contexto regional marcado por la presencia de importantes minorías shiíes. En el segundo, diversos autores exploran los vínculos culturales y el lugar que ocupa Irán en el entorno regional, shií y sunní, en relación a occidente y al mundo en general, desde una perspectiva histórica a partir del establecimiento del estado moderno con el Sha Ismail Safavi en 1501 hasta nuestros días.

Otra de las obras de referencia histórica obligada es la de los iraníes Shahram Chubin y Seperh Zabih (1974), quienes si bien reconocen que la influencia del entorno internacional ha sido fundamental en la construcción de la política exterior iraní, identifican a la monarquía, encarnada en la persona de Mohamed Reza Pahlevi, como la última y única fuente de decisiones en todas las manifestaciones de la política exterior. Asimismo constatan que Pahlevi ha sabido utilizar los constreñimientos del sistema internacional a favor de su propia percepción del papel que Irán tenía que ocupar en la región (Chubin-Zabih, 1974: 18 y 300-304). En una obra posterior a la revolución islámica y la muerte de Jomeini, Shahram Chubin (1994) señalaba la constricción que representaba la ideología en la política exterior iraní, pero a su vez la característica facciosa de su construcción y la contradictoria y errática orientación que los decisores habían mostrado en todo el período republicano. Otra de sus conclusiones, es la opacidad que muestra el proceso de toma de decisiones en política exterior, lo que impide elucidar quién, y bajo que condicionantes toma las decisiones (Chubin, 1994: 68).

Shireen Hunter, ha sido otra prolífica autora estadounidense que se ha ocupado de la política exterior iraní. En su principal obra de 1990 pretendió mostrar la multiplicidad de determinantes de la política exterior iraní, soslayando la incidencia del factor ideológico islámico revolucionario. Para ella, el comportamiento exterior iraní no se había alejado del comportamiento normal de un estado, y en particular de un estado del tercer mundo en su etapa revolucionaria, dejando en claro que existían patrones de continuidad en el comportamiento pasado y presente, incluyendo las estrategias diplomáticas (Hunter, 1990: 5-11). Otros artículos de su autoría en obras colectivas y revistas académicas han sido también revisados para la presente tesis.

Anoushiravan Ehteshami, también de origen iraní afincado en el Reino Unido, ha editado y participado en numerosos libros colectivos, encargándose de analizar el

comportamiento exterior de Irán. Entre sus principales obras se destacan el ya clásico libro *After Khomeini, The Iranian Second Republic* (Ehteshami, 1995), en la que dedica varios capítulos a la política exterior y de defensa iraní, fundamentalmente en relación con el contexto regional del Golfo Pérsico. Su análisis sobre la manera en que se resolvió la aceptación de la resolución 598 de Naciones Unidas que daba fin a la guerra con Iraq en 1988 y la neutralidad que Irán mostró en la posterior crisis de Kuwait de 1990 es un punto de referencia para cualquier estudio sobre los mecanismos de toma de decisiones dentro del régimen revolucionario. En un libro coeditado con anterioridad, Ehteshami y Varasteh (1991) reúnen a importantes autores, entre los que se encuentran Fred Halliday y Gerd Nonneman, para analizar la relación del Irán revolucionario con la comunidad internacional, las Naciones Unidas, las grandes potencias, el Consejo de Cooperación del Golfo y la Unión Europea.

En *Iran and Eurasia*, libro colectivo editado por Ali Mohammadi y Anoushiravan Ehteshami (Mohammadi y Ehteshami, 2000), se destaca el capítulo de otro autor iraní radicado en el Reino Unido, Ali Ansari, quien ha publicado numerosos artículos y libros sobre el comportamiento exterior iraní durante las presidencias de Jatami y Ahmadineyad, entre ellos el mencionado *Iranian Foreign Policy Under Khatami: Reform & Reintegration* (Ansari, 2000), y los libros *Confronting Iran: The Failure of US Foreign Policy and the Roots of Mistrust* (Ansari, 2006) y *Iran under Ahmadinejad. The politics of confrontation* (Ansari, 2007).

Junto a Raymond Hinnebusch, Ehteshami ha analizado comparativamente las políticas exteriores de Irán y Siria, caracterizando a ambos países como potencias regionales medianas que actúan en un contexto regional inestable e hiperpenetrado por las grandes potencias (Ehteshami y Hinnebusch, 1997). También en la ya citada obra coeditada con Hinnebusch (Hinnebusch y Ehteshami, 2002), Ehteshami aplica la metodología ideada para el análisis de la política exterior iraní (Ehteshami, 2002). La última obra de este autor revisada en la presente tesis es el coeditado con el investigador jordano Mahjoob Zweiri, *Iran's Foreign Policy, From Khatami to Ahmadineyad* (Ehteshami y Zweiri, 2008).

Mención especial merece Fred Halliday, académico británico especializado en Oriente Medio, autor de uno de los primeros libros que se han leído para esta tesis, su ya célebre *Irán, dictadura y desarrollo*, traducido al español en 1981, y que es sin duda

una obra de referencia básica para entender la situación política iraní que llevó a la revolución islámica de 1979 (Halliday, 1981). También ha dedicado numerosos artículos al rol del Irán revolucionario en obras colectivas y decenas de artículos periodísticos y analíticos de coyuntura internacional. Solo mencionaremos aquí cuatro colaboraciones en obras colectivas ya citadas. En las dos primeras *The Iranian Revolution and Great Power Politics* (Halliday, 1990) y *Iran and the World: reassertion and its costs* (Halliday, 1991), se analizan las consecuencias del fin de la guerra fría y guerra de Irán-Iraq, y la desaparición de Jomeiní en la política exterior de Irán. Aquí se marca la importancia del faccionalismo como mecanismo de diseño de políticas, sin que eso signifique una debilidad, sino una fortaleza del sistema político iraní que sobrevivió a Jomeini (Halliday, 1990: 250). La tercera es *Post-akhundism: some Tentative notes on the future of Iran* (Halliday, 2000), y la cuarta *The Iranian Revolution and International Politics: Some European Perspectives* (Halliday, 2001), en las que se hace referencia a las perspectivas alentadoras que representaba la apertura diplomática iniciada por el presidente Mohamed Jatamí a partir de 1997.

Otros autores que merecen ser destacados en la presente tesis y de los que han sido leídos numerosos artículos y libros, son los investigadores y profesores iraníes Abbas Maleki, Kaveh Afrasiabi, Kayhan Barzegar, Nader Entessar, Mahmud Sariolghalam, Hossein Seifzadeh y Sadegh Zibakalam ya sea en obras o artículos publicados fuera de Irán o a través de artículos publicados en revistas iraníes como la *Iranian Journal of International Affairs*, o *Discourse*. La mayoría de ellos están vinculados a instituciones oficiales iraníes como el *Institute of Political and International Studies* (IPIS), el *Middle East Research Center*, el *Center for Strategic Studies*, o las universidades de Teherán y la Azad. Tanto sus artículos, como las conversaciones que he podido mantener en mis diversas visitas a Irán para el trabajo de campo, me han brindado importantes *inputs* para la realización de la presente investigación, por su visión crítica “desde adentro” de Irán. Finalizo esta recopilación de autores y aportaciones relacionados con la política exterior iraní con la mención de Arshin Adib-Moghaddam, Christin Marschall, Gary Sick, Vanesa Martin y Miron Rezun, quienes han publicado importantes trabajos que han sido de mucha utilidad en la tesis.

En cuanto a las publicaciones en español, cabe mencionar las obras *Irán hacia un desorden prometedor* (Merinero, 2001), que ofrece un amplio de la situación de

Irán durante el período reformista, *La República Islámica de Irán. Dinámicas sociopolíticas y relevo de las élites* (Merinero, 2004), que ofrece un amplio mapa de las élites políticas iraníes a través de biografías de personajes que ocuparon importantes cargos en el estado iraní, y el reciente *Irán. De la Revolución Islámica a la Revolución Nuclear*, de Nadereh Farzamnia (2009), de la Universidad Autónoma de Madrid, que analiza principalmente la conflictiva relación de Irán con occidente –principalmente Europa y Estados Unidos– desde el siglo XIX hasta la presidencia de Ahmadineyad. Estos trabajos son los únicos publicados por investigadores de universidades españolas en referencia a temas de política contemporánea iraní. Algunos otros trabajos publicados a fines de los años 80, como los de Rafael Gómez Parra, *El profeta de la guerra* (1989), y Gustavo Morales, *El Irán del Imam Jomeiní* (1988), fueron los primeros en radiografiar la situación de Irán durante los primeros años del gobierno de Jomeiní, pero centrados más en el relato periodístico de los sucesos post revolucionarios y la personalidad del ideólogo de la revolución.

Consideraciones teóricas

La presente tesis es un estudio de caso que emplea marcos teóricos y conceptuales propios de la ciencia política y las relaciones internacionales. Puesto que se trata de un estudio de política exterior que aborda la composición de las élites y las unidades de decisión en este ámbito, junto a los análisis de política exterior (APE), han sido tenidos en cuenta los propios de los estudios de desarrollo y comportamiento político, de composición de las élites y de observación electoral. Así, para poder construir un esquema de análisis de la política exterior iraní aplicable a la presente tesis se realizó una revisión exhaustiva de la bibliografía teórica de los más relevantes títulos de las relaciones internacionales en lo que se refiere a la política exterior, y en especial de la sub-disciplina de APE. Dentro de este campo, también se han consultado las escasas, pero muy útiles obras de referencia que han sido publicadas en los últimos años sobre política exterior de los países árabe-islámicos.

El análisis de la política exterior (APE)

La sub disciplina de APE surge como tal en los años 50', en un contexto histórico enmarcado en la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética, con el predominio del realismo político dentro de la disciplina de las relaciones internacionales.

El realismo estaba más interesado en estudiar los efectos de las decisiones exteriores que los mecanismos que elaboraban esas decisiones al considerar que todos los estados –únicos actores del sistema internacional, actuaban de la misma manera, independientemente de su sistema político o forma de gobierno, atendiendo a que la ley general aplicable a todos era la interminable lucha por el poder. La caja negra del estado no era por entonces una preocupación frente a la necesidad de dar respuestas claras a los desafíos ideológicos y estratégicos que reportaban tales decisiones, y probablemente también por la dificultad que implicaba investigar los procesos de toma de decisiones políticas en regímenes autoritarios y cerrados como el soviético y chino en la década de los 50' y 60'. Los estudios se centraban en el poder y en el estado como actor monolítico y racional que evalúa costes y beneficios en el juego del equilibrio de poder, cuyas reglas en un mundo anárquico se presumen determinadas e inamovibles (Nonneman, 2005: 7). Al ser el estado un actor racional unificado, una “caja negra” que no debe ser abierta, los realistas y neo-realistas han desatendido el análisis de los sistemas de creencias e ideologías y han minimizado la influencia de los factores internos del estado, la sociedad y la economía, lo que en el caso específico de Oriente Medio ha llevado a malinterpretaciones que derivaron en una mirada que interpretaba las relaciones interestatales como un modelo recurrente y permanente (Halliday, 2005: 25).

Sin embargo, el realismo como teoría subyace en los estudios APE al seguir vigente uno de sus presupuestos teóricos fundamentales: que el estado es el principal actor de la política exterior, y que las élites estatales tienden a la maximización de la autonomía y seguridad del estado (Hinnebusch, 2002: 1), lo que nos resulta muy útil para explicar el comportamiento de la élite iraní en el proceso de construcción de la política del estado.

El surgimiento de nuevos países, con intereses e ideologías diferentes, que dieron lugar al nacimiento de movimientos como el de No Alineados, así como la incidencia de las nuevas disciplinas aplicadas a las Relaciones Internacionales, como la psicología y el

organicismo, generaron nuevas necesidades de comprensión de los comportamientos internacionales, y obligaron a los académicos a profundizar en el estudio de las influencias y determinantes de las decisiones exteriores, y fundamentalmente en el funcionamiento de la “caja negra” de las decisiones políticas al interior de los estados. Surgieron así nuevas tendencias analíticas que darían paso al APE como sub disciplina propiamente dicha, de la mano de Richard Snyder (1954), James Rosenau (1966) y Margaret y Harold Sprout (1965) como sus primeros referentes. Así, Snyder contribuyó a enfocar el estudio sobre el proceso de toma de decisiones como parte de la explicación, y no solamente sobre los resultados de la política exterior, buscando una explicación multicausal y multidisciplinar. Rosenau mientras tanto se abocaría a la teoría específica de los actores. Lo cual lo llevaría al posterior desarrollo de proposiciones generalizables al nivel de las teorías de rango medio. El aporte de los Sprout, a su vez, sería el de hacer referencia al entorno psico-social de los individuos involucrados en las decisiones a la hora de explicar la elaboración de la política exterior (Hudson, 2008: 13-15).

Posteriores profundizaciones en las teorías de APE centraron su atención en las burocracias estatales relacionadas con el proceso de toma de decisiones. Graham Allison y Morton Halperin (1974) fueron los más sobresalientes de esta corriente, al profundizar una cuestión clave que era el eje de sus preocupaciones y que lleva el título de su libro seminal *La esencia de la decisión*. Para ellos, las organizaciones y burocracias estatales ponen su propia supervivencia en la cima de su lista de prioridades. La organización buscará celosamente incrementar su fuerza e influencia relativa, así como preservar puro lo que se conciben como su esencia o misión (Hudson, 2008: 18).

El estudio de Halperin se basaba en la decisión de desplegar misiles ABM tomada por la administración estadounidense en los años sesenta, y detallando las influencias de cada miembro de la “burocracia”, entendida aquí como los funcionarios civiles de carrera y los designados políticos, así como oficiales militares, en la decisión (Halperin-Clapp, 2006: 4-6)

Sin embargo, la política burocrática es en general más útil para explicar procesos decisorios en países centrales que poseen transparencia y publicidad en las decisiones. Para nuestro estudio, se plantean al menos dos problemas en la utilización

en exclusiva de esta herramienta teórica: la falta de transparencia del proceso de toma de decisiones en política exterior iraní, y la imposibilidad de acceder a información confiable y fidedigna. Al no tener acceso directo al grupo de toma de decisiones se hace complicado encontrar la información relevante de eventos recientes. En el mejor de los casos, se llega a ella con muchos años de retraso, restándole seriedad académica a este tipo de trabajos a corto y medio plazo. Sin embargo es posible que los patrones en los procesos burocráticos puedan ser aislados a través de casos de estudio históricos y extrapolarse a casos similares, haciendo que el estudio de la política burocrática sea pertinente a los efectos de analizar comportamientos pasados y futuros de un país como Irán.

Otra corriente en el APE ha sido la encabezada por Kal Holsti (1970), quien centró su atención en la concepción de rol nacional, brindándonos importantes elementos analíticos para nuestro trabajo. Holsti pretendía descubrir cómo una nación se veía a sí misma y entendía su rol en el sistema internacional, recurriendo a las percepciones de rol de las élites, siendo estas percepciones fundamentales para el diseño e implementación de la política exterior (Hudson, 2008:22). Esta afirmación puede ser verificada a lo largo de la historia de la política exterior iraní, tanto en el período monárquico como en el republicano, en relación a los roles que las élites han asignado a Irán y las orientaciones, objetivos y acciones políticas que se han diseñado en función de esos roles.

Para desarrollar su teoría, Holsti definió al “comportamiento de rol nacional” como el comportamiento general de política exterior de los gobiernos. Esto incluía los patrones de actitudes, decisiones, respuestas, funciones y compromisos hacia otros estados. Y esos patrones o decisiones típicas son los llamados “roles nacionales”. La concepción de “rol nacional” incluía por lo tanto la propia definición del decisor político de los tipos generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones adecuadas a su estado, y de las funciones que su estado debe desempeñar en el sistema internacional o en un sistema regional subordinado (Holsti, 1970: 245-246).

Al contrario que las antes mencionadas, la corriente constructivista dentro del APE otorgaba el mayor peso a lo social –como opuesto a lo material- en la política mundial. Los constructivistas conciben el proceso de formación del interés nacional como endógeno, y en vez de asumir solamente que la burocracia del estado tiene

intereses determinados, exploran cómo son socialmente contruidos (Checkel, 2008: 75). No es una acción o decisión concreta lo que tiene interés para los constructivistas, sino el contexto social en el que fue contruida y que le da significación. Partiendo de la base del contexto revolucionario existente en Irán a partir de 1979, la asunción de la importancia del mismo en el proceso de construcción de nuevos roles estatales e intereses de élite es un elemento analítico fundamental para el presente trabajo.

Un paso intermedio entre los dos enfoques anteriores, y que resultará fundamental para la presente tesis es el estudio de Margaret Herman (2001) sobre las unidades decisorias en política exterior. Según esta autora, para entender la relevancia del liderazgo en la construcción de la política exterior: hay dos cuestiones que deben ser respondidas si se quiere entrar en la “caja negra” del gobierno 1) qué tipo de actores toman las decisiones en política exterior y 2) cuál es el efecto de esas unidades de decisión en la política exterior resultante. Entre aquellos que deciden la política figuran los primeros ministros, presidentes, secretarios de partido, comités, juntas militares, gabinetes, burocracias, grupos “inter-agencia”, legislaturas, y coaliciones revolucionarias. A partir de esos actores se identifican tres tipos de unidades de decisión: el líder poderoso, el grupo individual y la coalición de actores autónomos (Herman 2001:47).

Para Herman la política está hecha por grupos de actores que se configuran de diverso modo dependiendo de la naturaleza del problema y la estructura del gobierno, y que tienen la autoridad de tomar una decisión en un momento dado. Esos grupos decisores son denominados “unidad de decisión autoritativa” (Herman 2001:48) aquí los llamamos unidad ultima de decisión y actúan en función de la identificación de determinados problemas de política exterior que tienen que ser respondidos. Las unidades de decisión son quienes identifican el problema y determinan quien será capaz de comprometer los recursos gubernamentales y cómo ese individuo o esas entidades acometerán la elaboración de la decisión que dé respuesta al problema.

Herman identifica tres tipos posibles de unidades autoritativas de decisión:

1) Líder predominante: Un solo individuo que tiene la capacidad de contener toda oposición o disenso así como también el poder de tomar decisiones individuales si es necesario.

2) Grupo individual: un grupo de individuos, todos miembros de un mismo cuerpo, que colectivamente seleccionan un curso de acción en consulta con cada uno.

3) Coalición de actores autónomos: Los actores necesarios son individuos, grupos o representantes de instituciones separadas, que, si todos o algunos coincide, pueden actuar por el gobierno, pero ninguno de ellos puede actuar por sí solo ni tiene la capacidad de decidir y forzar la conformidad de los otros; más aún, no existe un cuerpo autoritativo global en el que todos esos actores sean miembros (Herman 2001:48).

Las unidades decisorias no implican su permanencia en el tiempo indefinidamente, sino que están relacionadas específicamente con la circunstancia de dar respuesta a un problema de política exterior, y es por ello que la definición de las unidades varía en función del problema a resolver. Cómo se constituyan esas unidades depende de la estructura formal e informal del gobierno, del tipo de liderazgo que se ejerce y de la existencia de individuos con capacidad para comprometer los recursos necesarios para dar respuesta al problema.

Existen por lo tanto diversas condiciones favorables a determinado tipo de unidad decisoria. Así, la unidad de decisión puede ser de *líder predominante* si: 1) el régimen tiene un individuo investido de la autoridad –tanto por la constitución, la ley o la práctica general- para comprometer los recursos del gobierno de cara a los problemas de la política exterior; 2) la maquinaria de la política exterior del gobierno está organizada jerárquicamente con una sola persona localizada a la cabeza de la jerarquía, que es la decisión en última instancia de todas las decisiones que se tomen; y 3) si hay un solo individuo que controla las diversas formas de coerción disponibles en la sociedad, y como resultado ejerce su poder sobre otros.

En cambio, es condición favorable a un grupo individual de decisión si hay un grupo designado que sea responsable de tomar determinadas decisiones. Este tipo de grupo puede tomar diversas formas, dependiendo de su ubicación en el gobierno y de la naturaleza del problema a resolver.

Por último, hay condiciones favorables a una coalición cuando la unidad autoritativa de decisión se compone de múltiples actores autónomos. Esto es, dos o más entidades (líderes individuales, grupos de decisores, agencias burocráticas, grupos de interés) tienen el poder de comprometer o retener los recursos del gobierno y

ninguno puede asignar o repartir esos recursos sin la aceptación de los otros (Herman 2001: 58-61).

Tras la descripción de estos tipos ideales Herman utiliza el ejemplo de Irán al que ubica en el tercer tipo de unidades de decisión al analizar el período presidencial de Mohamed Jatamí, quien no poseía el control absoluto de los mecanismos de decisión en política exterior, los cuales estaban repartidos entre el líder Alí Jameneí, el Consejo de Discernimiento y el Consejo de Seguridad Nacional. Pero también utiliza el mismo tipo de unidad decisoria durante la toma de la embajada de Estados Unidos en 1979. Según Herman, la decisión de liberar a los rehenes fue tomada por varios: Jomeiní, los *mullahs* del Consejo Revolucionario, los moderados en los ministerios y los estudiantes que tomaron la embajada. Ninguno podía comprometer los recursos del gobierno sin el consenso del otro (Herman 2001: 58-61).

Este mismo enfoque de toma de decisiones puede ser utilizado en numerosos problemas de política exterior planteados desde 1979 hasta 2009 con diversos resultados, como veremos a lo largo de la tesis. Según nuestra opinión, las condiciones favorables a una unidad decisoria de líder predominante han sido aplicables en momentos concretos de la era republicana en los que Ruhollah Jomeiní tomaba las decisiones individualmente por acción u omisión. En los períodos en que la autoridad interna estaba más disputada entre facciones e individuos (1979-1981, 1989-1991, 1997-2001, 2005-2009) las condiciones han sido más favorables a una coalición de actores autónomos.

El análisis de la política exterior en países MENA

Más allá de la utilidad para los estudios de caso que la anteriormente citada bibliografía teórico-metodológica nos pueda aportar al presente trabajo, vale recordar que su aplicabilidad es limitada, ya que fueron concebidas para analizar comportamientos exteriores en contextos internacionales y políticos diferentes en los que se mueve Irán. Sin embargo, desde los enfoques teóricos de las relaciones internacionales ha habido al menos cuatro intentos de analizar comparativamente el grupo de países entre los que se podría incluir a Irán: Medio Oriente, MENA, países

árabes e islámicos. Estos intentos han aportado elementos y marcos conceptuales para poder analizar las políticas exteriores de estos grupos de países de modo comparativo.

Los trabajos a los que haremos referencia en esta tesis, los pioneros y únicos sistematizados en relación a las APE de los países entre los que se encuentra Irán, son las siguientes obras colectivas, en orden cronológico: Adeed Daweesha, *Islam in Foreign Policy* (1983); Bahgat Korany y Ali Dessouky *The foreign policies of Arab States: the challenge of change* (1991); Raymond Hinnebusch y Anoushiravan Ehteshami *The Foreign Policies of Middle East States* (2002) y Gerd Nonneman *Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe* (2005).

Daweesha se centra en el Islam como elemento analítico unificador –tanto a nivel grupal como individual– para su obra colectiva donde compara los procesos de toma de decisiones en política exterior, y elabora un esquema compuesto por tres áreas de análisis:

1) Las influencias que actúan sobre la política exterior: los más frecuentes son los factores geográficos, sociales, culturales (como la religión), económicos y militares, la acción de grupos de presión y de personajes clave por su carisma.

2) La formulación de la política exterior: se deben tener en cuenta los procedimientos y las personalidades (incluyendo sus percepciones e ideologías personales) que participan del proceso de toma de decisiones.

3) La implementación de la política exterior: se deben tener en cuenta los instrumentos por los cuales las decisiones son convertidas en acciones, y el impacto de las acciones en los otros actores así como sus respuestas (Daweesha, 1984: 3).

La especificidad de los países musulmanes, para Daweesha, la representa el Islam como marco ideológico y cultural en el que se inscriben los lineamientos generales de las políticas exteriores de los estados, a través de sus líderes y decisores políticos.

En tanto, para Korany y Dessouki, los enfoques parcializados, psicologistas, centrados en los intereses de las grandes potencias y reduccionistas en el caso de los estados en vías de desarrollo han mostrado las limitaciones de las APE. Por ello, proponen un marco analítico centrado en los *output* de la política exterior, es decir, en las acciones específicas, decisiones y elecciones críticas. Para ello retoman el concepto de *rol* desagregándolo en sus componentes relevantes: objetivos generales del actor;

orientación o estrategia (concepción de rol) y el comportamiento específico de política exterior (performance de rol).

El esquema de análisis resultante consiste en cuatro aspectos principales a tener en cuenta: 1) el contexto doméstico; 2) la orientación de la política exterior; 3) el proceso de toma de decisiones y 4) comportamiento en política exterior.

Se entiende por contexto doméstico la geografía, la población y estructura social, la capacidad económica y militar y la estructura política del estado. La orientación de la política exterior es uno de los principales componentes del *output* de la política exterior, junto a las decisiones y acciones, y representa la manera en que la élite de la política exterior estatal percibe al mundo y el rol de su país en él. Por último, el comportamiento exterior incluye las acciones concretas, posicionamientos y decisiones que el estado toma o adopta en la ejecución de su política exterior. El comportamiento es la expresión concreta de la orientación en acciones específicas (Korany & Dessouki, 1991:18-22).

La obra colectiva de Hinnebush y Ehteshami parte de las ideas centrales de que en Oriente Medio el estado continúa siendo el principal actor de política exterior, y de que las élites estatales tienen el interés de maximizar la autonomía y seguridad del estado, aceptando el reclamo realista de que la anarquía ha generado profunda inseguridad y permanente disputa por el poder en la región. Para ellos, los estados buscan contrarrestar esas amenazas a través de la razón de estado, la acumulación y equilibrio de poder, clave del orden regional (Hinnebush y Ehteshami, 2002:1).

Proponen para el análisis de las políticas exteriores de los países de Oriente Medio un esquema que analiza tres aspectos básicos:

1) Los determinantes de la política exterior: el por qué de la política exterior es una función de determinantes durables como las amenazas externas, oportunidades, restricciones y recursos que parten del sistema internacional y regional; la política interna, formada por la identidad y la formación estatal –específicamente la necesidad de preservar la legitimidad del régimen–; y las necesidades económicas e interdependencias de los estados.

2) La construcción de la política exterior: el quién y el cómo de la política exterior que afecta a los objetivos, percepciones, ideología y concepciones históricas de rol de las élites; a las instituciones estatales y procesos políticos.

3) El comportamiento de la política exterior: el qué de la política exterior que incluye estrategias de largo plazo y patrones de conducta permanentes así como “divisoria de aguas” de cambio en política exterior –guerras y resolución de conflictos, alineamientos y realineamientos– que juntos construyen el sistema regional (Hinnebush y Ehteshami, 2002:23).

Por último, la obra colectiva de Gerd Nonneman intenta ser un trabajo sintetizador de las obras antes citadas, con una explicación de los APE a través de un enfoque multinivel y multicausal. Tras marcar las limitaciones de los enfoques realistas y neo-realistas, del constructivismo y de los estudios clásicos de APE, Nonneman termina sugiriendo un esquema de análisis para los países en desarrollo, incluyendo a los estados MENA (Oriente Medio y Norte de África). El esquema debe incluir:

- 1) una interpretación desde el contexto doméstico y el imperativo de supervivencia del régimen y el estado.
- 2) una contextualización regional e ideológica transnacional.
- 3) una apreciación de los efectos limitantes y habilitantes generales del contexto internacional.
- 4) un análisis de las estructuras de toma de decisiones y las percepciones de los decisores, ya que las elecciones individuales son de hecho capaces de hacer la diferencia que no puede ser explicada por los factores estructurales (Nonneman 2005:10).

Para llevar adelante ese esquema, el rol de política exterior de los países MENA debe ser visto a través de las “lentes” de las percepciones de los líderes sobre la seguridad de su régimen, sobre las oportunidades y desafíos presentados por los contextos domésticos e internacionales y sobre sus propias identidades.

Los niveles en los que las políticas exteriores de los estados MENA deben ser examinadas, son por lo tanto, doméstico, regional e internacional:

En el nivel doméstico las categorías determinantes son:

- 1) la naturaleza del estado (seguro/inseguro, rentista/no rentista, autoritario/liberal)
- 2) la naturaleza y los intereses del régimen
- 3) capacidades económicas y tecnológicas y recursos demográficos
- 4) el sistema de toma de decisiones
- 5) percepciones y concepciones de rol de los decisores

El nivel regional combina, por una parte, el contexto estratégico inmediato del estado, y por otra parte, los asuntos ideológicos transnacionales como el pan-arabismo y el islam.

El nivel internacional presenta una serie de recursos (económicos, militares y políticos) a la vez que restricciones (amenazas, dependencia).

Si bien los cuatro esquemas aquí reseñados ofrecen elementos útiles para analizar la política exterior iraní, ninguno nos resulta totalmente adaptable al enfoque que presenta nuestra tesis. La naturaleza del sistema político surgido de la revolución islámica y formado por instituciones electivas y no electivas, estructurado en torno a un líder espiritual con legitimidad dual político-religiosa; y la existencia de facciones y grupos políticos informales basados en redes familiares, clientelares y regionales que forman la élite decisoria de un estado básicamente rentista, son los elementos centrales en los que basamos nuestra investigación. Si bien los elementos ideológicos y religiosos son importantes para entender el establecimiento de los principios revolucionarios de la política exterior iraní, será la razón de estado, encarnada en el interés de la élite político-clerical de preservar su poder al frente del estado lo que determinará los *output* de la política exterior iraní. Por lo tanto, el análisis de los factores internos es prioritario en relación a los externos, ya que consideramos que son los primeros los que han influido decisivamente en el diseño y ejecución de la política exterior iraní desde 1979 al 2009.

La caracterización del sistema y régimen político

El hincapié en los factores internos hace imprescindible el análisis de la naturaleza del sistema y del régimen político iraní, así como de la composición de las élites y la función que las facciones y grupos políticos desempeñan en el sistema.

Larry Diamond (2004: 137) clasifica a todos los estados que no son considerados democráticos en cuatro categorías: 1) regímenes híbridos; 2) autoritarismo competitivo; 3) autoritarismo electoral hegemónico y 4) autoritarismo políticamente cerrado, y ubica a Irán en la segunda categoría, pero sin hacer una justificación detallada de su inclusión en la misma.

De la definición de autoritarismo competitivo elaborada por Levitsky y Way en base a sus diferencias con los regímenes democráticos y los autoritarismos absolutos se puede deducir el motivo de la inclusión de Irán en esta categoría. Para estos autores las democracias se caracterizan por: 1) la existencia de cuerpos ejecutivo y legislativo elegidos a través de elecciones abiertas, libres y justas; 2) el derecho generalizado al voto; 3) la protección de los derechos políticos y las libertades civiles, incluida la libertad de prensa, la libertad de asociación y la libertad de criticar al gobierno sin represalias y 4) la independencia de las autoridades elegidas respecto al control tutelar del ejército o a los líderes religiosos, condiciones que no se cumplen en las autocracias competitivas. Pero del mismo modo, sostienen que tampoco son asimilables a autocracias absolutas porque, a pesar de la manipulación de las normas democráticas que se puedan realizar en estos contextos, estas normas no son eliminadas ni rechazadas por las autoridades, sino que son reemplazadas por otros mecanismos como el soborno, la cooptación, la autoridad judicial o policial controlada por el estado para acosar, perseguir o presionar dentro del marco de la propia ley del estado a los opositores o críticos con el gobierno (Levitsky y Way, 2004: 161-163).

Andreas Schedler (2004: 152) engloba a las categorías de Diamond de regímenes ambiguos, autoritarismo competitivo y autoritarismo no competitivo en la más amplia de "autoritarismo electoral", diferenciándolos de los regímenes "autoritarios cerrados" y las "democracias electorales". La fuente de variación en los grados de las autocracias electorales entre "competitivas" y "hegemónicas" radica en el grado de competitividad de sus sistemas de partidos. Mientras que en las "autocracias electorales competitivas" la arena electoral constituye un auténtico campo de batalla en la lucha por el poder; en las "autocracias electorales hegemónicas" es apenas algo más que un escenario teatral donde el poder mismo se representa y se reproduce.

Como hemos visto, la particular estructura del sistema político iraní ha hecho muy difícil su inclusión en las diversas clasificaciones de los tipos de regímenes políticos elaboradas por los especialistas en política comparada. La existencia de procesos electorales presidenciales, legislativos y municipales casi anuales; el diseño de un sistema electoral con muchos vacíos legales y pocas garantías de limpieza y equidad pero que ha permitido sorpresas y hasta cierto grado de desafío por parte de

la oposición al gobierno; la existencia de alianzas electorales y facciones parlamentarias que demuestran un amplio juego político, a pesar de las limitaciones a la participación política; la inexistencia de partidos políticos legales y la gran cantidad de medios de prensa escrita afín a las facciones a pesar de la fuerte censura impuesta por el gobierno, son elementos que dificultan la ubicación de Irán en el continuum existente entre los regímenes totalitarios, autoritarios y democráticos, al igual que lo que sucede con otros estados de la región.

Metodología y estructura de la tesis

La metodología utilizada ha sido principalmente la cualitativa de carácter interpretativo, en el sentido de que trata de explicar fenómenos analizados como sistemas complejos interrelacionados, y porque utiliza la descripción de hechos para la comprensión de su evolución buscando una serie de patrones de comportamiento. Se han empleado una combinación de diferentes técnicas de investigación, que incluyen la revisión y discusión de fuentes secundarias; el análisis de fuentes primarias; y la interpretación del trabajo de campo llevado a cabo durante varias estancias en Irán. Ciertos métodos cualitativos propios de la estadística han sido empleados a la hora de comparar datos.

Para el acceso a la gran variedad de fuentes secundarias consultadas, y que son reseñadas en el apartado de antecedentes y estado de la cuestión de esta tesis, han sido utilizados numerosas bibliotecas y repositorios. En España destacan la Biblioteca de Humanidades de la Universidad Autónoma de Madrid y la Biblioteca Islámica Félix María Pareja de la Agencia Española de Cooperación Internacional. Para la revisión bibliográfica han sido especialmente importantes las estancias en centros de investigación iraníes y de otros países, donde se ha podido tener acceso a obras que no están disponibles en España. Las bibliotecas más relevantes en este sentido incluyen la del Centro de Estudios Euro-asiáticos de la Universidad Ca Foscari de Venecia en Italia, la del Instituto de Estudios Árabe e Islámicos (IAIS) de la Universidad de Exeter en el Reino Unido, y la Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IPIS) dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores Iraní. Cabe destacar en este sentido la

importancia que han tenido para esta tesis las publicaciones académicas periódicas realizadas por instituciones iraníes, como el *Iranian Journal of International Affairs*, *Discourse*, *Middle East Quarterly*, *The Iranian Journal of Central Asian Studies* y *International Studies Journal*.

Las fuentes primarias empleadas incluyen documentos oficiales iraníes (constituciones, resultados electorales, etc.), resoluciones de diversos organismos y agencias, discursos y correspondencia de personalidades iraníes relevantes (generalmente transcritos por las agencias de prensa oficiales), y artículos de prensa. Estas se han obtenido en compilaciones halladas en las mismas bibliotecas ya mencionadas, o en diversos medios de comunicación oral y escrito, o a través de Internet (páginas oficiales del gobierno iraní y de organismos internacionales, redes sociales –en especial Facebook– o comunicaciones a través de correo electrónico).

Al tratarse de una investigación que se ocupa de un período muy reciente de la historia contemporánea de un país como Irán, el trabajo de campo ha sido especialmente relevante, puesto que aporta información de primera mano. Dicho trabajo ha incluido entrevistas realizadas a actores ligados a la gestión o a la vida política y a investigadores especializados en la política iraní; observación participante mediante la interacción con la población iraní en distintos contextos; así como observación electoral durante las elecciones municipales y de la Asamblea de Expertos de 2006; las presidenciales de 2005 y 2009; y las legislativas de 2008.

Durante las estancias de investigación en Irán entre 2004 y 2009 he podido entrevistar a numerosos profesores de diversas universidades iraníes (Teherán y Azad), así como a funcionarios y diplomáticos del Ministerio de Asuntos Exteriores, e investigadores del IPIS, la Escuela de Relaciones Internacionales (SIR), y de centros de investigación oficiales y semi-oficiales, como el Centro de Estudios Estratégicos (CSS), el Centro de Estudios de Oriente Medio (MERC), y el Centro de Estudios Políticos y Sociales. La importancia de los contactos con estos centros radica en su papel de *think tanks* y en la voz extra-oficial del gobierno que se puede a veces encontrar en ellos. Las entrevistas realizadas en Irán también han incluido a numerosos periodistas y estudiantes universitarios de ciencias políticas y relaciones internacionales, así como diplomáticos y periodistas extranjeros acreditados en Teherán. También han sido útiles las conversaciones informales con investigadores, profesores y funcionarios iraníes y de

otras nacionalidades en diversos eventos académicos a los que tuve oportunidad de asistir tanto en Teherán como en Madrid, Barcelona y Sevilla en España; Buenos Aires y Rosario en Argentina; Londres, Manchester, Leeds, Exeter, St. Andrews y Durham en Reino Unido; París en Francia; Almaty en Kazajistán; Amman en Jordania; y Abu Dhabi en Emiratos Árabes Unidos.

En relación a las entrevistas, hemos de señalar que debido a las delicadas circunstancias del país y personales de algunos de los entrevistados, no ha sido posible llevar a cabo encuestas representativas, ni emplear cuestionarios sistemáticos o grabadora, motivo por el cual se eligió el formato de entrevistas personales y de conversaciones informales. Además, se ha impuesto la necesidad de mantener el anonimato de la mayoría de entrevistados, a los cuales se hace alusión en los agradecimientos y están muy presentes en este trabajo.

La presente tesis está compuesta por siete partes. La introducción se refiere a la justificación de la elección de tema por su relevancia; presenta un estado de la cuestión en relación a las investigaciones relacionadas con la tesis, a las consideraciones teóricas;; para cerrar con una explicación de la metodología de investigación empleada. El capítulo 1 se ocupa de describir la estructura y funcionamiento del sistema político iraní, de las normas constitucionales que lo rigen, las élites políticas que lo ocupan, y las reglas electorales que regulan el comportamiento de las facciones, siendo que la incidencia de los factores domésticos sobre el diseño, y ejecución de la política exterior es determinante. Los capítulos 2, 3, 4 y 5 se ocupan de los cuatro períodos en los que hemos dividido la investigación sobre la política exterior de la República Islámica de Irán: Desde la caída del Sha a la muerte de Jomeiní (1979-1989); las presidencias de Hashemi Rafsanyaní (1989-1997); las presidencias de Mohamed Jatamí (1997-2005) y la primera presidencia de Mahmud Ahmadineyad (2005-2009). Cada uno de estos cuatro capítulos incluye dos apartados centrales que describen y analizan el contexto interno de cada período -principales acontecimientos políticos, composición de las élites y figuras clave y procesos electorales-, las políticas exteriores ejecutadas durante los mismos, es decir, las líneas generales y las políticas específicas hacia áreas geográficas y temas determinados. La elección de estas últimas está vinculada directamente a la praxis política que resulta de la combinación de necesidades internas con ciertos *inputs* que le llegan del ambiente internacional y de la región. Finalmente el capítulo 6 remite a las conclusiones generales.

En lo referente a la transcripción de las palabras persas empleadas, se ha optado por emplear una transliteración lo más próxima a la lengua castellana, si bien en las citas de autores iraníes se han respetado los nombres tal como aparecen en sus obras.

Capítulo 1: LA ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA POLÍTICO IRANÍ

Puesto que la presente tesis trata de identificar los mecanismos de toma de decisiones en política exterior, consideramos relevante realizar una mirada detallada a las estructuras políticas para detectar cómo se toman las decisiones en Irán y quiénes son los que deciden en función del juego de correlación de fuerzas y de los procesos políticos, toman las decisiones. El establecimiento de la República Islámica de Irán fue un cambio estructural fundacional con la implementación de un nuevo sistema político sin precedente, que dejó atrás una monarquía autoritaria y dio paso a un régimen basado en la religión islámica que otorgaba el poder a la élite clerical.

Por ello tratamos de explicar en este capítulo cómo funciona Irán en términos domésticos para luego observar sus implicancias para la política exterior. Asimismo se analizará cómo incidió el cambio de régimen en la composición de los principales actores y la conformación de las élites; en qué consisten las instituciones creadas; y cómo ha evolucionado el sistema desde entonces. Nos ocupamos de establecer la relevancia de las elecciones y de conceptualizar el faccionalismo como el mecanismo mediante el cual se han relacionado –en especial tras la reforma constitucional de 1989– los grupos políticos formales e informales implicados en el proceso de toma de decisiones en Irán.

La constitución de la República de 1979

La Constitución de la República Islámica consagra la creación de un sistema político basado en la autoridad suprema de un jurista religioso, de acuerdo a la teorización del *Velayat-e faqih*¹ elaborada por el Ayatollah Jomeiní. En el preámbulo se define a Irán como un estado Islámico basado en los acontecimientos y factores que contribuyeron al momento revolucionario que derrocó al régimen del Sha y en la voluntad de la población musulmana de seguir los principios islámicos para la creación de una nueva forma de gobierno. De acuerdo a esto, y teniendo en cuenta la característica clerical del máximo líder revolucionario y de sus allegados, se plasmó en la Constitución la

¹ Piedra angular del sistema político de la República Islámica de Irán, esta institución representa la jefatura de estado y cúspide de la autoridad dentro del sistema político establecido en esta Constitución.

supremacía de los juristas islámicos en toda la estructura del sistema político. Así, el artículo 5º establece que:

“La tutoría de la función pública y de la comunidad musulmana durante la ausencia del Imam Guiado (al-Mahdi) –Dios haga próxima su llegada!– en la República Islámica de Irán corresponderá al alfaquí justo, temeroso de Dios, conocedor del tiempo en que vive, valiente, capaz de dirigir, organizador, conocido por la mayoría del pueblo y su liderazgo sea aceptado. En caso de que ningún alfaquí fuera aceptado por la mayoría, el dirigente máximo o líder será el Consejo del Liderazgo formado por los alfaquíes que reúnan las condiciones requeridas de acuerdo con el artículo 107”.

A partir de este principio, el resto de las instituciones republicanas responde a la clásica estructura republicana de acuerdo al artículo 57º del capítulo quinto sobre la división de poderes –legislativo, ejecutivo y judicial– y su independencia entre sí, con la facultad otorgada a la presidencia de ejercer de interrelación entre los mismos. En la manera en que esta división de poderes está constituida se reconoce la existencia de elementos islámicos, seculares y democráticos, como iremos viendo en los próximos puntos, pero resalta en todo caso la preeminencia de los juristas islámicos en los organismos y funciones más poderosas dentro del sistema. Sin embargo, en la práctica los principios o valores religiosos islámicos no siempre se imponen en última instancia sobre la razón de estado a la hora de tomar decisiones en la cúpula de poder.

De acuerdo a la constitución de 1979, los poderes del estado estaban constituidos por la Asamblea Consultiva Islámica; el Consejo de Guardianes; la Asamblea de Expertos; el Líder; la Presidencia de la República; el Primer Ministro y el gabinete de ministros; el Ejército y los *Pasdarán* y el Consejo Supremo Judicial. Sus facultades y atribuciones eran descritas de la siguiente manera:

a) La Asamblea Consultiva Nacional (*Mayles-e shura-ye islami*):

Entre los artículos 62º y 90º se establecen las características y facultades de la Asamblea. Sus 270 miembros son elegidos de forma directa y secreta cada cuatro años. Las minorías religiosas –judíos, zoroastrianos, asirios y caldeos, armenios del norte y del sur– tienen un representante cada una. Tienen representación provincial de acuerdo a la cantidad de población.

Con el límite de “no promulgar leyes que estén en contradicción con los principios y los mandatos de la doctrina religiosa oficial de la nación o la Constitución” (art. 72º), la Asamblea puede legislar sobre todos los asuntos nacionales y tanto la ratificación de las leyes como la delimitación del límite mencionado corre a cargo del Consejo de Guardianes de la Revolución.

Los artículos 77º y 78º hacen referencia específica a cuestiones relativas a la política exterior de la República al declarar que “los tratados, convenios, contratos y acuerdos internacionales deben ser aprobados por la Asamblea Consultiva Nacional” (art. 77º) y que “toda modificación de la línea fronteriza está prohibida, salvo insignificantes rectificaciones, respetando los intereses de la nación, a condición de que no sea unilateral y no perjudique la soberanía y la integridad territorial del país y de que sea aprobada por cuatro quintas partes de los diputados de la Asamblea Consultiva Nacional” (art.78º).

Esta asamblea es, dentro del sistema político iraní, el organismo más representativo y secular. Los candidatos son elegidos por voto universal directo, previa aprobación de su candidatura por un complejo sistema dirigido por el Consejo de guardianes, y no se establece condición de ser *faqih* para convertirse en diputado.

b) El Consejo de Vigilancia o Consejo de Guardianes de la Revolución (*Shura-ye Negahban*):

Entre los artículos 91º y 99º se establecen las características y facultades del Consejo. Formado por 12 miembros, 6 *faqih* o juristas designados por el *Velayat-e faqih* y 6 por el Consejo Supremo de Justicia, son elegidos por períodos de 6 años (arts. 91º y 92º).

El Consejo de Guardianes tiene tres facultades fundamentales de acuerdo al cuerpo constitucional:

- 1- la facultad legislativa de cámara alta que ratifique todas las leyes emanadas de la Asamblea (art. 94º)
- 2- la interpretación y control constitucional (art. 98º)
- 3- la supervisión de las elecciones a Presidente, Asamblea, consultas populares y referéndums (art.99º), lo que implica la aceptación de las candidatura de todos los postulantes a cargos electivos.

Es la segunda institución más poderosa en el sistema político establecido en la Constitución de 1979 por su poder de veto legislativo sobre el parlamento, y su rol de tamiz pre-electoral. Al ser seis de sus miembros juristas islámicos, la presencia del sector clerical se encuentra plenamente representada en esta instancia decisoria.

c) Consejo supremo de las provincias:

Entre los artículos 100º y 106º se establece la composición de este Consejo supremo de la provincias, compuesto por miembros de consejos de aldea, comarca, ciudad, de distrito y de la provincia, “cuyos miembros serán elegidos por los habitantes del respectivo lugar” (art. 100º). Tendrán competencia en los asuntos locales y regionales y sus decisiones deberán ser acatadas por las autoridades regionales o nombradas por el gobierno central (art. 103º).

Otro de los componentes del Consejo supremo está representado por los consejos compuestos por representantes de trabajadores, campesinos, funcionarios y directivos, en los ámbitos de la educación y los servicios (art. 104º).

d) Asamblea de Expertos (*Mayles-e Jobregan*)

De acuerdo al artículo 107º serán los expertos elegidos por el pueblo los que determinen quienes pueden ocupar el puesto de *Velayat* en caso de no haber una aceptación absoluta por parte de la nación como ocurriera con Jomeiní. En el artículo 111º también se establece que será esta Asamblea la que decida un posible cese de funciones al cargo de *Velayat*, como así también su confirmación en el cargo en las sesiones anuales de un mes de duración que se llevan a cabo en la ciudad de Qom. Las características de los expertos se establecen en el artículo 108º que dice que “la ley que regula el número y condiciones que deben reunir los expertos, el procedimiento de su elección y el estatuto interno de las sesiones de la Asamblea de Expertos para la primera legislatura debe haberse preparado por los *faqih* del primer Consejo de Vigilancia, aprobado por la mayoría de sus votos y ratificado por el líder de la revolución. Desde entonces cualquier cambio o revisión a esta ley será competencia de la Asamblea de Expertos”.

Al igual que los diputados de la Asamblea Consultiva Islámica, los miembros de la Asamblea de Expertos tienen representación provincial de acuerdo a la cantidad de población y son elegidos cada 8 años, pudiendo ser reelegidos indefinidamente.

Los miembros de la asamblea sólo pueden ser juristas islámicos, condición lógica para el cuerpo colegiado que designa y puede cesar al *Velayat*, más allá que la elección de la asamblea recaiga en la población iraní.

e) El Líder o Consejo de Liderazgo (*Velayat-e faqih*):

La piedra angular del sistema político iraní. Entre los artículos 107º y 112º se establecen las características de la institución que representa la cúspide de la autoridad dentro del sistema político establecido en esta Constitución como jefe de estado.

Basado en la teorización de Jomeiní sobre el gobierno del jurista el Líder o Consejo deberá cumplir las condiciones y cualidades de “tener competencia científica y virtud necesaria para dictar mandamientos y ejercer autoridad” y “tener visión política y social, valor, capacidad y aptitud administrativa suficientes para desempeñar el liderazgo” (art. 109º). Como queda expresado en el artículo 107º, en caso que estas cualidades no se reúnan en una sola persona como sucedió con el *Ayatollah-al Uzma* Imam Jomeiní, la función de *Velayat* será llevada a cabo por un Consejo de tres o cinco autoridades religiosas.

Las funciones del *Velayat-e faqih* quedan detalladas en el artículo 110º:

- 1- Designar a los alfaquies del Consejo de Vigilancia
- 2- Nombrar a la suprema autoridad jurídica del país
- 3- Ejercer la comandancia general de las Fuerzas Armadas que consiste en:
 - a) Nombrar y destituir el jefe del Estado Mayor
 - b) Nombrar y destituir al comandante general del *Sepah Pasdaran* de la Revolución islámica
 - c) Construir el Consejo Supremo de Defensa que estará compuesto por los siete miembros siguientes
 - Presidencia de la República
 - Primer ministro
 - Ministro de Defensa
 - el jefe del Estado Mayor

- el comandante general de *Sepah Pasdaran* de la Revolución islámica
- dos consejeros nombrados por el Líder

d) Designar a los altos comandantes de los tres ejércitos (tierra, mar y aire) a propuesta del Consejo Supremo de Defensa

e) Declarar la guerra, la paz y la movilización de tropas a propuesta del Consejo Supremo de Defensa.

4- Sancionar el mandato presidencial de la República tras la elección del pueblo. La competencia de los candidatos a la presidencia de la República que reúnan las condiciones citadas en esta ley deberá estar ratificada por el Consejo de Vigilancia antes de las elecciones.

5- Destituir al presidente de la República teniendo en cuenta los intereses de la nación y después de una sentencia del Tribunal Supremo por descuido de las responsabilidades que legalmente le competen o por votación de la Asamblea Consultiva Nacional sobre su incompetencia política.

6- Indultar o reducir las penas de los condenados dentro del marco de los preceptos islámicos, previa propuesta del Tribunal Supremo del país.

El Líder o Consejo de liderazgo es elegido por la Asamblea o Consejo de Expertos – institución creada con posterioridad a la aprobación de esta Constitución–, y también podría ser removido en caso de no cumplir con sus funciones o en caso de no reunir las condiciones antes mencionadas (arts. 108º y 111º)

De las funciones arriba descritas se deduce que el *Velayat* es mucho más que un jefe de estado, y que sus funciones superan con creces la de supervisión del sistema político. Muy por el contrario, asume funciones fundamentales de cara a los otros poderes, como la designación de la mitad del Consejo de Guardianes, y de los máximos cargos judiciales y militares del país. Por otra parte, el rol del primer *Velayat*, Ruhollah Jomeiní, superó notablemente lo estipulado por él mismo en el texto constitucional, asumiendo funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, incluso pasando por encima de los límites impuestos por la *sharia*, algo que su sucesor Alí Jameneí no pudo hacer por su escasa legitimidad religiosa en el ámbito clerical shií y su escaso carisma y aceptación popular, en comparación con el creador de la república.

f) Presidencia de la República:

Entre los artículos 113º y 132º se establecen las características del Presidente, que es elegido por voto directo cada 4 años con posibilidad de una reelección (art. 114º). Siendo la segunda autoridad oficial de Irán, después del Líder, tiene la responsabilidad de coordinar la relación entre los tres poderes y ejercer la presidencia del poder ejecutivo (art. 113º)

Las cualidades para ejercer la presidencia están establecidas en el artículo 115º que reza que “deberá ser elegido entre las personalidades religiosas y políticas que reúnan las siguientes condiciones: ser de origen y nacionalidad iraní; ser administrador experimentado; tener buenos antecedentes; ser digno de confianza y virtuoso, creyente y ligado a los principios de la República Islámica y a la doctrina oficial del país”.

Dentro de las facultades del presidente está la de designar un candidato a Primer Ministro, que deberá recibir la aprobación de la Asamblea o Parlamento (art. 124º).

En cuanto a la política exterior las facultades del presidente se limitan a la firma de los tratados, convenios, acuerdos y pactos entre Irán y los demás estados, así como los convenios que atañen a los organismos internacionales, previa aprobación de la Asamblea o Parlamento (art. 125º), como a la firma y recepción de las credenciales de embajadores iraníes y extranjeros (art. 128º).

g) El Primer Ministro y gabinete ministerial:

Entre los artículos 133º y 142º se establecen las características y funciones del Primer Ministro y el gabinete ministerial que ejecuta la política gubernamental.

La formación del gobierno queda a cargo del Primer Ministro con la aprobación del Presidente y el voto de confianza a cada ministro en particular por parte de la Asamblea o Parlamento (art. 133º). La ejecución de las políticas gubernamentales y la responsabilidad de las actividades de los ministros ante el Parlamento corren a cargo del Primer Ministro (134º).

h) El Ejército y la Guardia Revolucionaria (*Sepah Pasdarán*)

Entre los artículos 143º y 151º se establecen las características de las Fuerzas Armadas iraníes, y si bien se especifica la existencia de un "ejército de la República Islámica" (art. 143º) y de una Guardia Revolucionaria o *Sepah Pasdarán*, no se aclara las características diferenciales entre ambas más allá de su "papel de salvaguardar la revolución y sus logros" (art. 150º).

Del artículo 145º se desprende que "ningún extranjero puede ser miembro del ejército ni de las fuerzas de orden público", y del 146º que queda expresamente prohibido "el despliegue de cualquier base militar extranjera en el país aún cuando su utilización sea pacífica".

i) Consejo Supremo Judicial:

Entre los artículos 156º y 174º se establecen las características y funciones del poder judicial iraní. El Consejo Supremo Judicial como máxima autoridad judicial del país tiene, según el artículo 157º, las funciones de establecer los organismos necesarios en la administración de justicia; preparar proyectos judiciales y nombrar, cesar, ascender y trasladar a los jueces de acuerdo a la ley. Este consejo supremo se compone de cinco miembros: El presidente del Tribunal Supremo; el Fiscal General del Estado; tres jueces justos que sean intérpretes de la ley islámica –elegidos por los otros jueces– y son elegibles por períodos de cinco años con la posibilidad de ser reelectos (art. 158º). No está establecido en la Constitución quién designa estos cargos, aunque de facto es el que ejerce la función de *Velayat-e faqih* quien lo hace.

La reforma constitucional de 1989

Tras el debate en la cúpula de la elite dirigente acerca de la necesidad de plasmar en la Constitución los cambios de facto realizados en la estructura del sistema político y previendo la sucesión de Jomeiní, que se producirá con su muerte el 3 de junio de 1989, se creó en abril del mismo año una Asamblea para la Reforma de la Constitución, formada por 25 miembros, de los cuales 20 fueron elegidos por Jomeiní. Los puntos sobresalientes de esta reforma constitucional radicaban en la oficialización de instituciones políticas creadas por Jomeiní en 1987 –El Consejo de Discernimiento y el Consejo de Seguridad Nacional–, la desaparición del cargo de Primer Ministro –lo que

aumentó las facultades presidenciales— y ciertos cambios en las características y facultades del *Velayat-e faqih*.

Las instituciones creadas posteriormente a la Constitución de 1979 y que se incluyeron en la reforma de 1989 fueron el Consejo de Discernimiento y el Consejo de Seguridad regional, cuyas características se detallaban del siguiente modo:

a) Consejo de Discernimiento (*Mayma-e tashkis-e mashalat-e nezam*)

Fue establecido por Jomeiní a fines de 1987 para superar las continuas diferencias entre el *Mayles* y el Consejo de Guardianes que trababan el funcionamiento del poder legislativo. De acuerdo al artículo 112º del nuevo texto constitucional su función debe basarse en la conveniencia del sistema y del Estado, a diferencia de lo que ocurre con el Consejo de Vigilancia, que vela por el cumplimiento de la *sharia* (ley islámica) en la legislación que emane del parlamento. Este cuerpo colegiado incluye a miembros permanentes y no permanentes². Entre los permanentes se encuentran los jefes de los tres poderes —ejecutivo, legislativo y judicial— y seis miembros del Consejo de Guardianes que son miembros *ex officio*, y entre los no permanentes están los miembros ocasionales de acuerdo al tema a tratar, como los ministros y representantes de las diferentes facciones políticas del sistema iraní, designados por decreto del Líder.

b) Consejo de Seguridad Nacional

Fue creado a instancias de Jomeiní e incluido en la Constitución, y su función principal radica en la salvaguarda de los intereses nacionales iraníes, la soberanía y la integridad territorial. De acuerdo a lo estipulado en el artículo 177º de la Constitución reformada el Consejo de Seguridad cumple la función designada a través de:

- 1) Determinar las políticas de defensa y seguridad nacional dentro del marco político general establecido por el Líder.
- 2) Coordinar las actividades políticas, sociales, culturales, económicas y de inteligencia en relación con las políticas generales de defensa y seguridad nacional.
- 3) Explotar los recursos materiales y no materiales del país haciendo frente a las amenazas internas y externas.

² En el momento de su creación el Consejo de Discernimiento estaba formado por 12 miembros, y sus componentes se fueron ampliando hasta los 37 actuales.

La actividad del Consejo de Seguridad Nacional debe ser aprobada por el *Velayat*. Los miembros del mismo son: los jefes de los 3 poderes; el jefe del Comando de las Fuerzas Armadas; dos representantes elegidos por el líder; los ministros de Interior, Asuntos Exteriores e Inteligencia; el Jefe de Ejército y la Guardia Revolucionaria Islámica (*Pasdarán*) y el Ministro correspondiente al tema específico tratado en el Consejo.

La composición y actuación de estos dos consejos resultará fundamental para la conformación de las unidades de decisión en las distintas coyunturas en las que el gobierno iraní tuvo que elegir una línea de actuación, como lo han sido la guerra del Golfo, la amenaza Talibán y las guerras de Afganistán e Iraq.

Las instituciones existentes en la Constitución de 1979 y reformadas en 1989 fueron: el *Velayat* y la presidencia:

a) El Líder (*Velayat-e faqih*):

La reforma de las cualidades y funciones del *Velayat* en la Constitución de 1989 puede explicarse a través de dos elementos: 1) la consolidación del sistema político emanado de la revolución que daba paso a un período de reconstrucción posterior a la guerra contra Iraq; y 2) la actuación de Jomeiní como Líder durante los 10 años de ejercicio de sus funciones, ligado a una legitimidad popular arrolladora con respecto a cualquier otro personaje político del entorno Jomeinísta en esos momentos. Teniendo en cuenta estos factores se puede establecer la primera conclusión de que en la nueva Constitución la razón de estado se puso por encima de legitimidad religiosa en la figura del *Velayat*. Esto se deduce de la primera de las transformaciones del cargo. De acuerdo al enunciado del artículo 109º ya no se exigía que quién ejerciera el cargo de *Velayat* fuera un *Marya-e taqlid* –un ejemplo de imitación– sino “un experto en jurisprudencia islámica que tuviera capacidades políticas y de dirigencia”. Es decir, su función política como jefe del estado iraní pasó a ser superior a su legitimidad como autoridad religiosa shií. En segundo lugar, ya no se exigía, como se hizo en la primera Constitución, que el Líder estuviera reconocido por la totalidad de la sociedad iraní por aclamación popular, como ocurrió con Jomeiní, sino que se acepta como suficiente la sola elección por parte de la Asamblea de Expertos. Parafraseando a Mohsen Milani (1993: 175-189), el estado recupera su centralidad en la política iraní y el clero shií en su conjunto se resiste a la

centralización de su jerarquía y de su identificación con el Estado iraní, manteniendo la independencia que permitió la supervivencia del shiísmo en entornos hostiles.

En cuanto a las funciones del Velayat, el artículo 110º las amplía con respecto a la Constitución de 1979:

- 1) Establecer las líneas políticas generales de la República Islámica de Irán previa consulta con el Consejo de Discernimiento.
- 2) Supervisar la ejecución adecuada de las políticas generales del sistema.
- 3) Establecer decretos de referéndum.
- 4) Asumir el comando supremo de las Fuerzas Armadas.
- 5) Declarar la guerra, la paz y la movilización de tropas.
- 6) Designar, cesar y aceptar la renuncia de:
 - a) Los juristas del Consejo de Guardianes.
 - b) La suprema autoridad jurídica del país.
 - c) La jefatura de la radio y televisión nacional
 - d) El Jefe del Estado Mayor
 - e) El Comandante general de *Sepah Pasdaran* de la Revolución islámica.
 - f) El Comando Supremo de las Fuerzas Armadas
- 7) Resolver las diferencias entre las tres armas y regular sus relaciones
- 8) Resolver los problemas que no puedan ser resueltos por medios convencionales, a través del Consejo de Discernimiento.
- 9) Sancionar el mandato presidencial de la República tras la elección del pueblo. La competencia de los candidatos a la presidencia de la República que reúnan las condiciones citadas en esta ley deberá estar ratificada por el Consejo de Vigilancia antes de las elecciones; y en caso del primer mandato presidencial, por el Líder.
- 10) Indultar o reducir las penas de los condenados dentro del marco de los preceptos islámicos, previa propuesta del Tribunal Supremo del país. El Líder puede delegar parte de estas tareas en otras personas.

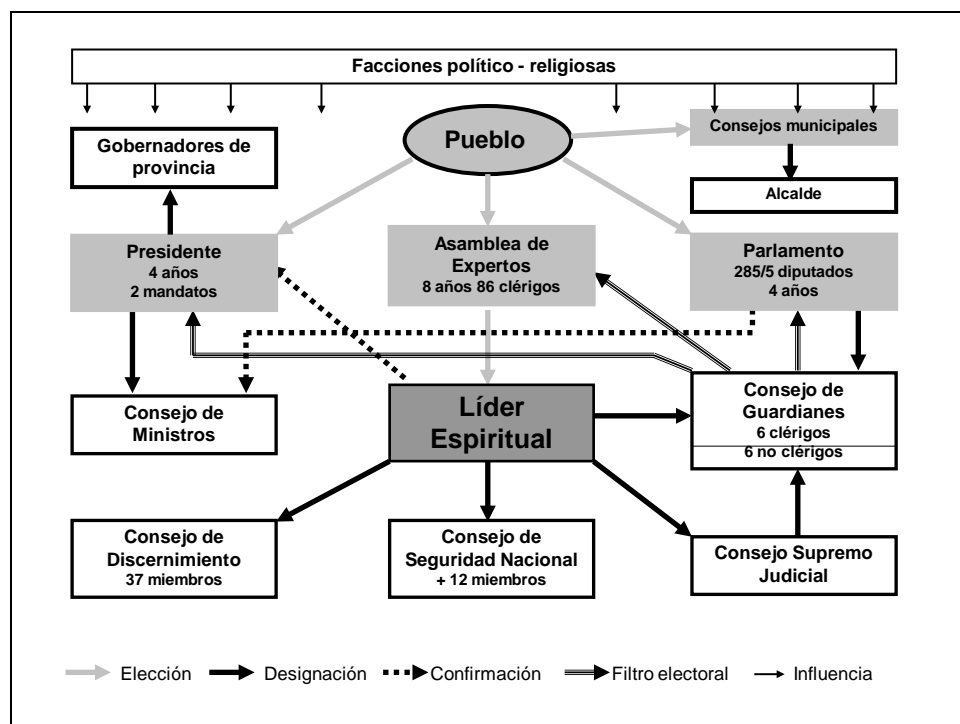
b) Presidente

La institución presidencial se vio reforzada en la presente Constitución para balancear el poder del *Velayat*, y en previsión de que ningún personaje político ostentase

la legitimidad y autoridad religiosa de manera simultánea al carisma que habría detentado Jomeiní.

La más importante reforma se reconoce en la desaparición de la figura de Primer Ministro y la concentración de sus funciones en la Presidencia. Es decir que desde la Constitución de 1989, la Presidencia es quien efectivamente forma el gobierno de Irán, y designa y cesa a los ministros, que deben ser confirmados por el *Majlis* (art. 133º). También es responsabilidad de la presidencia la determinación de la política económica y exterior de Irán y la planificación del presupuesto nacional, que también debe ser aprobado por el parlamento.

Gráfico 1
Estructura institucional de Irán



Fuente: Elaboración propia.

A pesar del incremento de sus facultades, la presidencia sigue siendo la segunda institución del sistema político iraní, por debajo del *Velayat*, y dependiente de su aprobación en última instancia. Y por otra parte, el control de las fuerzas armadas, atributo comúnmente dependiente del poder ejecutivo, continúa en poder del Líder.

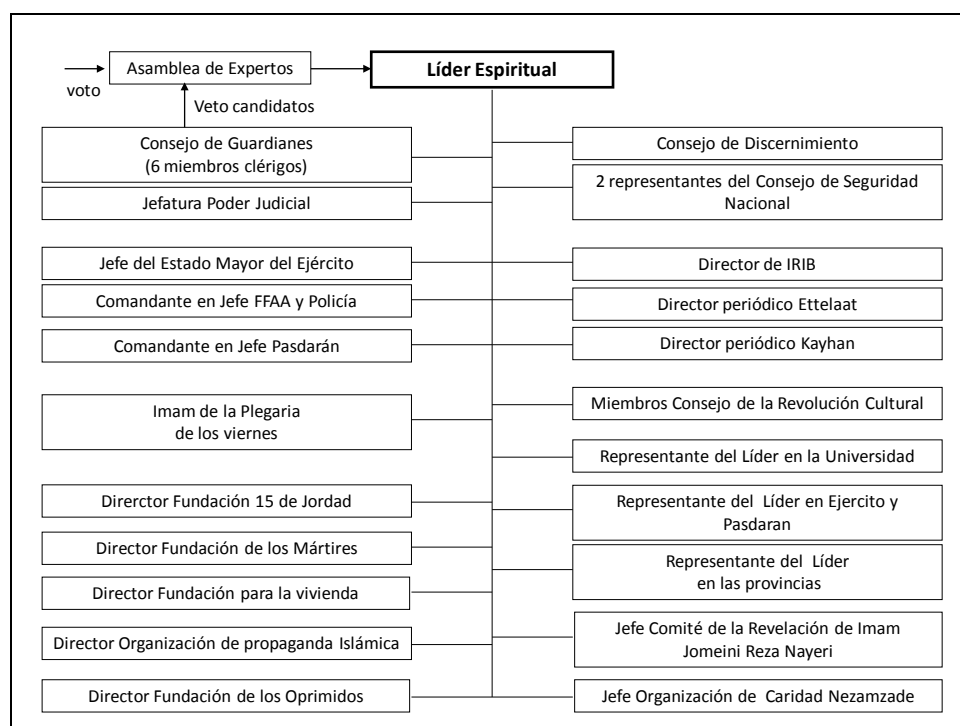
Debido a que la presidencia no tiene que ser ocupada obligadamente por un clérigo, como es el caso del Velayat, la autoridad sobre las fuerzas armadas por parte del poder religioso estaría en principio garantizada, a pesar de que el desarrollo de los acontecimientos políticos entre 2005 y 2009 muestren lo contrario.

La nueva constitución fue aprobada por referéndum el 28 de julio de 1989, el mes siguiente de la muerte de Jomeiní. El gráfico 1 muestra esquemáticamente el resultado de la reforma constitucional y la estructura institucional resultante, que nos permite elaborar algunas conclusiones.

En primer lugar, que el complicado entramado de controles entre los principales órganos del Estado iraní estaría diseñado para evitar la concentración absoluta de poder en una persona o institución, requiriendo necesariamente del consenso entre las fuerzas políticas y miembros de la élite para desarrollar los procesos legislativos, electorales y políticos. Pero al mismo tiempo, esos controles actuarían de freno ante cualquier tendencia o iniciativa que pudiera cambiar profundamente la estructura política o decisoria vigente.

Gráfico 2

El líder en el sistema político



Fuente: Elaboración propia en base a Buchta (2000)
Y Constitución de la República Islámica de Irán.

Por otra parte, el diagrama refleja el papel central que tiene el Líder en toda la estructura institucional, en cuanto a la cantidad y calidad de los organismos y funciones que están concentradas en su persona desde el punto de vista formal. El líder no solo designa y controla otros organismos de la estructura institucional del Estado, sino que también ejerce un control directo sobre organismos e instituciones igualmente importantes para el control efectivo de la sociedad iraní, como el ejército y la guardia revolucionaria y las fundaciones de caridad más extendidas, como así también el control ideológico, a través de la radio y la televisión y algunos periódicos nacionales, las universidades y los oradores de la plegaria de los viernes en las mezquitas de todo el país, tal como lo muestra el gráfico 2.

De esta manera, el Líder, y a través suyo la cúpula de la élite político-clerical, controla todos los recursos de poder en Irán: 1) el recurso económico, a través del control de la economía estatal de un estado básicamente rentista y cuyos ingresos provienen en un 85% de la producción petrolera, también en manos del estado y de las fundaciones de caridad (*Bonyad*); 2) la coacción, a través del control y lealtad no solo del ejército regular, sino también, y más especialmente de los *Pasdarán*, sostenedores de los principios ideológicos del régimen contra los enemigos internos y externos; 3) la ideología, a través de la legitimidad religiosa del Líder, y la utilización de los sermones de los viernes a través de imanes designados por la oficina del líder; y 4) la información, a través de un férreo control sobre los medios de comunicación, principalmente la radio y televisión en manos del estado.

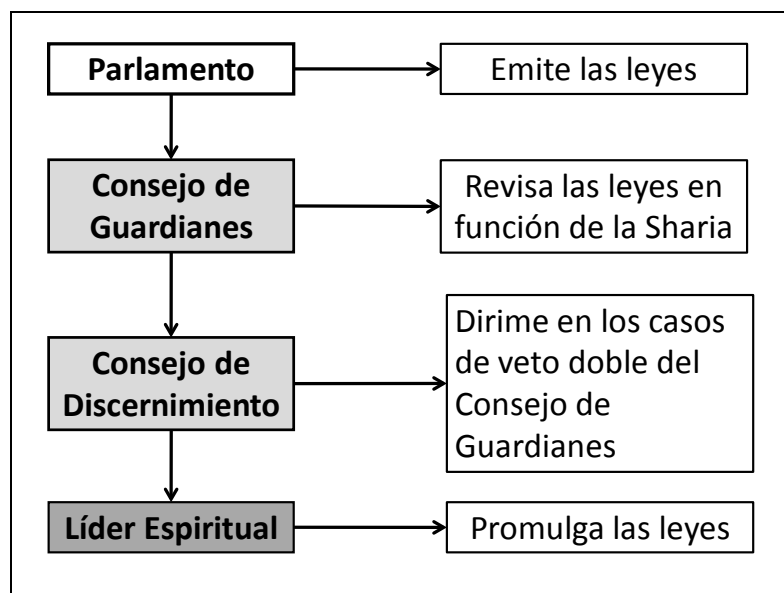
De todos modos, cabe remarcar que los nombramientos de directores y representantes –que por norma corresponden al *Velayat* y en la práctica son realizados a través de la Oficina del Líder– no siempre son hechos siguiendo sus deseos personales, sino que en ocasiones recaen sobre aliados de otras figuras del sistema político, no siempre afines al Líder. El ejemplo más claro es el de Rafsanyaní como presidente del Consejo de Discernimiento. A pesar del enfrentamiento entre ambos que se hizo evidente tras las elecciones presidenciales de 2005, Rafsanyaní continúa siendo el jefe del consejo, sin que peligre su continuidad en el cargo. Esto refleja la necesidad de mantenimiento de ciertas figuras políticas claves dentro del sistema, para garantizar la representatividad de

todas las tendencias permitidas por el régimen en las instituciones de gobierno, evitando así tensiones innecesarias que pudieran hacer peligrar la estabilidad del sistema.

En cuanto al proceso legislativo, la reforma del sistema oficializaba la función del Consejo de Discernimiento como tercer cámara legislativa en casos de discrepancias entre el Parlamento y el Consejo de Guardianes. El mecanismo de promulgación de leyes se complejizó en su tramitación burocrática al tener que superar tres cámaras (ver gráfico 3), aunque favoreció los intereses del estado –o de la élite– en detrimento de la *sharia*.

Gráfico 3

El proceso legislativo



Fuente: Elaboración propia.

Las elecciones y agrupaciones políticas

La constitución iraní deja claro que la soberanía sobre los asuntos terrenales pertenece a Dios, y que el ejercicio de esa soberanía está a cargo de un *faqih*, pero que en ningún caso su desempeño es infalible ni su legitimidad divina, sino fruto del ejercicio de la propia voluntad de la población iraní que utiliza su libre albedrío para decidir su porvenir. Esto queda claro si nos remitimos al artículo 6º que dice que:

“En la República Islámica de Irán los asuntos del país deben ser administrados teniendo en cuenta la opinión del pueblo a través de elecciones tales como presidenciales, generales, miembros de los consejos y otros análogos”.

Si bien no se menciona el término democracia se reconoce el derecho a la población iraní a elegir a sus propios dirigentes, incluso a la Asamblea de Expertos, que es el organismo colegiado encargado de designar o destituir al propio Líder Espiritual de acuerdo al texto constitucional. La invitación a votar es habitual y permanente en cada elección iraní, y Jomeiní dejó explícita la obligación y el derecho de los iraníes a votar en su testamento político al expresar que:

“Mi consejo al noble pueblo iraní es que participe activamente en la escena política (...). La no participación en las elecciones de todo el pueblo, desde los ulemas hasta otros estratos, pasando por los obreros, campesinos, comerciantes y empleados administrativos, quienes son responsables del destino del Islam y de la patria, es un pecado cardinal”³.

Por lo tanto, los procesos electorales en el Irán republicano siempre han tenido una gran importancia debido a la legitimidad dual del sistema que se basa en parte en la consulta popular.

Los procesos electorales se han desarrollado sin interrupción desde 1979 hasta la actualidad, y los mandatos establecidos, excepto las dos presidencias antes mencionadas, se han cumplido de acuerdo a lo estipulado en la constitución. Sin embargo, la peculiar característica del sistema político se traduce también en un intrincado sistema electoral, muchas veces poco transparente, que ha hecho que cada proceso electoral haya sido llevado a cabo con mucha intensidad y polémica, llegando al punto del pedido de impugnación por parte de los candidatos perdedores en las presidenciales de 2009.

Los partidos políticos fueron disueltos y prohibidos a partir de 1983, por lo que no existen de manera formal, a pesar de estar reconocidos en el artículo 26º de la constitución que dice:

“Los partidos, agrupaciones, asociaciones políticas y sindicales y las asociaciones islámicas o las de las minorías religiosas reconocidas gozan de libertad con la condición de que no vulneren los principios de la independencia, de la libertad, de la unidad nacional y los preceptos islámicos, así como los fundamentos de la República

³ Jomeiní (1983), *Testamento político y religioso del Líder de la Revolución Islámica y fundador de la República Islámica de Irán*. Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Islámica de Irán, pág. 29

Islámica. A nadie se puede impedir ser miembro de alguna, del mismo modo que tampoco se puede obligar a nadie que se afilie o se asocie a cualquiera de ellas”.

Sin embargo el funcionamiento del sistema político ha dado carácter semi-formal a las alianzas electorales y diversas asociaciones creadas en torno a posiciones en común sobre determinados temas o alrededor de determinados personajes. Los candidatos a cargos electivos se presentan de manera individual al Ministerio del Interior y deben pasar una serie de requisitos antes de que su candidatura sea finalmente revisada por el Consejo de Guardianes, órgano que tiene la facultad de supervisar todo proceso electoral que se realice en Irán. El Consejo de Guardianes es quien en última instancia tamiza las aplicaciones que han sido revisadas por el Ministerio de Inteligencia, el Poder Judicial, la Policía y la Oficina del Registro Civil, encargados de comprobar la formalidad de los requisitos e impedimentos a las candidaturas. Las credenciales islámicas y la capacidad política de los candidatos son luego evaluadas por el Consejo, sin criterios explícitos de admisibilidad, dando lugar a decisiones arbitrarias y polémicas. Las protestas han sido frecuentes, sobre todo en las elecciones legislativas de 2004 y 2008, tras la descalificación de centenares de candidatos reformistas.

Al ser candidaturas individuales, las listas que se proponen al elector no están en realidad formadas por candidatos que han decidido presentarse conjuntamente. El sistema de votación funciona como una serie de listas de candidatos establecidas por agrupaciones permanentes o creadas *ad hoc* para cada proceso electoral. La mayoría de las veces estas listas incluyen muchos candidatos que coinciden con otras listas, incluso de tendencias políticas enfrentadas, y ha hecho que muchas de las facciones en disputa se auto asignaran victorias difícilmente comprobables en las elecciones legislativas o municipales. La complejidad y escasa claridad del sistema incluso para los propios iraníes, sumada a la falta de transparencia del Ministerio del Interior a la hora de publicar los datos finales, hace que estos datos no sirvan de mucho para entender, por ejemplo, la verdadera orientación ideológica del Parlamento ni su futuro comportamiento político.

La utilización de este sistema de listas y apoyos permite que un candidato pueda estar incluido en una gran cantidad de listas de apoyos, independientemente de su voluntad de estar o no incluido en esa lista, e incluso sin su conocimiento de estarlo. Por otra parte también permite que una lista electoral pueda incluir a candidatos opuestos

política e ideológicamente entre sí y que pueden existir tantas listas de candidatos como agrupaciones se formen de manera permanente o en función de cada elección. En el caso de las elecciones presidenciales, las candidaturas son independientes y personales, siendo las agrupaciones y facciones las que luego establecen sus apoyos colectivamente.

Las campañas electorales duran 20 días en el caso de las presidenciales y ocho en los demás tipo de comicios y terminan 24 horas antes de iniciarse la votación. Está prohibida la utilización de la cadena estatal de radio y televisión (IRIB) para realizar publicidad, como así también las plegarias de los viernes en las mezquitas de todo el país. Sin embargo, en 2009 por primera vez se realizaron debates televisado entre candidatos en directo, algo que sin duda agregó un ingrediente muy importante al proceso electoral, quizás el determinante a la hora de evaluar la elevada tasa de participación electoral y la magnitud de las protestas callejeras posteriores. La prensa y publicaciones gubernamentales no están autorizadas a incluir publicidad de los candidatos o grupos o publicitar sus actos proselitistas. Solamente la prensa partidista que se publica profusamente en todo el país sirve como plataforma de debate y propaganda electoral de los diferentes candidatos. En estas páginas de periódicos también se expresan los apoyos y alianzas políticas que los grupos establecen antes de cada proceso electoral.

Desde 1979 hasta 2009 se han llevado a cabo diez elecciones presidenciales, ocho legislativas, cuatro de Asamblea de Expertos, tres de consejos municipales, tres referendos y una asamblea constituyente.

En cuanto al ejercicio del voto, el ciudadano iraní debe elegir, escribiendo de puño y letra, nombres, apellidos y códigos del candidato o candidatos a elegir. El sistema electoral iraní no prevé el registro previo de electores ni un censo que determine las circunscripciones en las que debe votar cada ciudadano, por lo que cada hombre o mujer mayor de 18 años puede votar en cualquier ciudad o provincia donde se encuentre en el momento de la votación. Esto dificulta enormemente la determinación de las tasas reales de participación porque no existe elemento comparativo, tanto a nivel nacional como provincial, e incluso local. También dificulta la detección de errores y fraudes electorales, por lo que es habitual que tanto las tasas de participación como los incidentes del día electoral sean la principal causa de controversia tanto dentro del país como desde fuera. En el caso de las presidenciales de 2009 los datos mostraban que en algunas ciudades y provincias había más votos que habitantes habilitados para hacerlo en ese lugar, lo que,

aunque resultara muy sospechoso, no servía para demostrar en última instancia un fraude en sí mismo.

El ejercicio del voto se hace sin las menores garantías del secreto del voto, por el tipo de papeleta y la falta de sobre y cuartos oscuros habilitados para la emisión del voto. Los nombres y códigos de los candidatos se encuentran publicados en los centros de votación a la vista de los electores, para que los estos las consulten y rellenen las papeletas numeradas que les fueron entregadas por las autoridades de mesa. Una vez rellena y depositada en la urna, se devuelve el documento de identidad con el sello de votación que imposibilita en principio que ese elector pueda volver a votar. Este método, junto a la marca de tinta indeleble son los únicos mecanismos previstos para evitar la doble votación. La falta de observadores y representantes de los candidatos, tanto en los centros de votación como en los centros de recuento de votos regionales y nacionales aumentan las suspicacias respecto de los resultados finales y reduce la fiabilidad del sistema electoral en general.

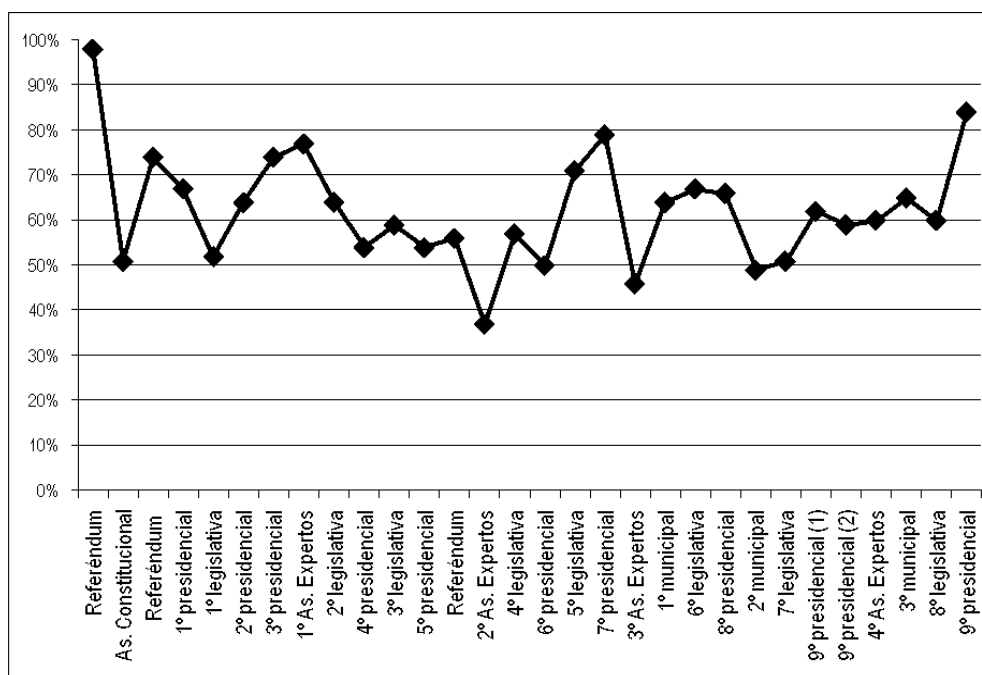
Como se mencionó anteriormente, los partidos políticos fueron disueltos y prohibidos en 1983, e incluso el partido en el poder, el Partido Republicano Islámico, fue disuelto en 1987 como manera de evitar la cristalización en el poder de un partido único. Desde entonces las elecciones se han llevado a cabo a través de alianzas electorales flexibles y temporales creadas para apoyar a candidatos individuales o listas de candidatos y que existen solo durante los procesos electorales. Hay numerosos en cada elección, pero sólo dos o tres son los principales en cada contienda electoral. Como ejemplo de estas alianzas electorales podemos recordar al Frente 15 de *Jordad* durante las elecciones presidenciales de 2001; a la Alianza Fundamentalista Unida durante las elecciones legislativas de 2008 y al Frente para el Consenso Islámico en Irán, durante las elecciones presidenciales de 2005.

La participación electoral es un elemento analítico muy importante para entender la evolución del sistema político iraní. A pesar de la limitada fiabilidad de los datos oficiales, las diferencias notables entre los diferentes procesos electorales llevados a cabo desde 1979 y 2009 nos demuestran que las variaciones son explicables en función de diversas variables, relacionadas con el tipo de elección, los candidatos que compiten y el ambiente preelectoral. Así, las elecciones de Asamblea de Expertos fueron las que menos tasa de participación ha mostrado históricamente, lo contrario que algunas elecciones

presidenciales, principalmente las de 1997 y 2009, cuyos porcentajes llegaron al 79% y 84% respectivamente. Paradójicamente, estas últimas han sido las más participativas de las diez elecciones presidenciales, pero a su vez las más polémicas y menos claras en sus resultados finales, a pesar de las declaraciones oficiales de limpieza y transparencia.

Del modo en que se evalúen los mecanismos y procesos electorales iraníes, desde la redacción de las leyes, la implementación de los procedimientos, la designación de candidaturas y listas, y la aceptación de los resultados de las urnas, dependerá la inclusión de Irán en alguno de estas categorías antes mencionadas.

Gráfico 4:
Participación electoral en Irán 1979-2009



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior.

Al contrario que otros países de la región, Irán no es un Estado gobernado por un partido único, por una cúpula militar o por una dinastía, sino que está controlado por una élite político-clerical con diversos individuos y grupos que se disputan el control político del sistema y cuyas alianzas internas son flexibles en función de los intereses de cada grupo. El juego político es muy intenso aunque las reglas establecidas por la élite sean muy restrictivas para aquellos grupos o personajes periféricos a la misma, que en ocasiones

pueden participar del juego y en otras son dejados de lado. Los resultados de los 29 procesos electorales generales que tuvieron lugar en 30 años, aunque muchas veces dudosos o previsibles, han dado más de una sorpresa a propios y extraños, lo que deja ver claramente que existen mecanismos internos de reacomodamiento de las élites pero también una limitada posibilidad de castigo por parte de los ciudadanos. El hecho de que Muhammad Jatamí y Mahmud Ahmadineyad hayan resultado elegidos presidentes sirve como ejemplo para demostrar este aspecto de la naturaleza del sistema.

Las elites políticas

La élite política iraní que se consolidó en el poder tras la revolución islámica de 1979 está compuesta principalmente por la clase clerical shií, por lo que, llegados a este punto conviene hacer una breve explicación de la importancia histórica y actual del clero para la sociedad y la vida política iraní y de su composición jerárquica y numérica.

El debate que tuvo lugar en el siglo XVIII acerca de la posibilidad de interpretar la ley islámica trajo como consecuencia dentro del Islam shií la clericalización de los ulemas que pasaron a formar parte de una jerarquía económicamente autosuficiente, amparada por los acuerdos políticos con los gobernantes de la dinastía Safaví que controlaba Irán desde 1501 (Lewis, 1990: 59-60). Parte de este debate incluía la discusión sobre las funciones que debía ejercer un doctor de la ley o *faqih* en la sociedad iraní. Hasta ese momento los ulemas venían desempeñando funciones espirituales así como la educación y la justicia, pero la consolidación del estado les fue privando del ejercicio de las mismas, cuestionando su inserción en la sociedad y su supervivencia (Richard, 1996: 106). Es así como Morteza Ansari, en 1860 comienza a teorizar acerca de las funciones terrenales o políticas de los ulemas, es decir de la posibilidad que los clérigos shiíes pudieran ejercer el gobierno en reemplazo del *Imam* oculto hasta su regreso.

A partir de finales del siglo XIX otro proceso de cambio afectó a este grupo. La pérdida de poder interno de la monarquía frente al embate de las potencias europeas permitió al clero una participación más activa en el terreno político, como quedó demostrado con la *fatwa* del Ayatollah Shirazi en 1890, destinada a combatir la concesión hecha por el Sha a los británicos para la explotación del tabaco (Roy, 1996: 23). Este

proceso de politización iniciado con Shirazi sería luego continuado por otros como Alí Shariatí y Jomeiní, quienes con diferentes opiniones acerca de la clericalización de los ulemas, coincidieron en fomentar la ideologización del shiísmo, y la participación de los ulemas en los asuntos políticos del estado, lo que significó un claro desafío hacia la corona.

Es a partir del enfrentamiento con los dos monarcas de la dinastía Pahlevi, pero especialmente con Mohamed Reza Pahlevi, por un lado, y Shariati, Shariatmadari y Jomeiní por el otro, que la relación negativa entre la monarquía y clero llegaría a un momento de ruptura definitiva, tanto desde el punto de vista ideológico como político. Ambos compitieron en la deslegitimación del adversario hasta llegar la coyuntura revolucionaria en que el movimiento liderado por Jomeiní puede finalmente terminar con la vida de la institución monárquica iraní, estableciendo el principio del *Velayat-e faqih* y el ascenso de la élite clerical a la cúpula del poder político en Irán.

La teoría del *Velayat-e faqih* establecía que tras la ocultación del duodecimano Imán shií, y a la espera de su retorno como *Mahdi*, aquellos versados en jurisprudencia islámica (*fiqh*) debían ser los encargados de manejar los asuntos del Estado, en beneficio de la población. Con el *Velayat-e faqih*, la pretensión de participación de los clérigos en política representaba una innovación radical en el pensamiento político del shiísmo, que hasta ese momento se había mantenido distante del poder político, e incluso había llegado a legitimarlo para garantizar su propia supervivencia como grupo social autónomo.

No existen datos precisos sobre la cantidad de clérigos que existen en el shiísmo. Debido a que no hay exámenes ni procesos concretos de institucionalización de los estudios en los seminarios shiíes, a menudo las estimaciones realizadas por diferentes estudiosos varían de manera considerable. La dificultad añadida del hermetismo existente en los círculos de discusión religiosa y las controversias políticas que se han ido sucediendo a lo largo de los últimos veinte años, ha llegado a confundir los grados que muchas de las grandes personalidades ostentan dentro de la jerarquía eclesiástica. Al fundirse estado y clero en el Irán republicano, esta dificultad aumentó de manera exponencial.

De acuerdo a diferentes estimaciones realizadas en distintos estudios realizados en los años 80 y 90, la cantidad de clérigos shiíes oscilan entre los 90.000 y los 300.000.

Según Shahgaldian los que tienen formación religiosa y cierta posición jerárquica son alrededor de 50 o 60 mil, más 40 mil estudiantes en los seminarios de Qom, Teherán, Mashad, Tabriz, Shiraz, Isfahan y Yazd. El número de clérigos ha crecido desde la revolución. Como ejemplo basta recordar que hay 35.000 en mezquitas urbanas, en relación a los 5000 que había antes de la revolución (Shahgaldian 1989: 21). En un estudio de Taheri, se cifraba en 85.000 la cantidad de clérigos antes de la revolución (1985: 307). Para Keddie, 180.000 (1986:16), mientras que para Balta entre 250 y 300 mil (1982: 136), y para Buchta alrededor de 200 mil (2000: 54).

En cuanto a la jerarquía existente dentro de la estructura existe más homogeneidad, aunque hay desacuerdo sobre el grado más alto de la jerarquía en cuanto a quienes han ocupado y ocupan ese puesto debido a la escasa información y al secretismo que envuelve los mecanismos de ascenso en el escalafón. Los cinco peldaños que se pueden identificar son: 1) *Zeqatoleslam* (prueba de Dios); 2) *Hoyyatoleslam* (prueba del Islam); 3) *Ayatollah* (signo de Dios); 4) *Ayatollah Uzma* (gran signo de Dios) y 5) *Marya-e Taqlid-e Motlaq* (fuente de emulación).

Los títulos se otorgan en función del grado de conocimiento demostrado de la jurisprudencia islámica. No hay procedimiento formal para ascender en la escala, solo el reconocimiento por los pares del propio círculo de oración, o *hawsa*, en los seminarios religiosos, lo que dificulta el establecimiento de listados exhaustivos. El grado máximo de la escala se obtendría luego de escribir una *risala* o tratado. No existe acuerdo sobre el grado que habría tenido Jomeiní. Aunque se lo nombraba *Ayatollah*, algunos lo consideraban un *Marya*, por su *risala* "Las leyes prácticas del Islam". Lo mismo sucede con Rafsanyaní, Jatamí y Jameneí, algunos los nombran como *Ayatollahs* y otros como *Hoyyatoleslam*.

Pero donde existe más controversia y diferentes clasificaciones es con respecto a los *Marya e taqlid*, es decir a los religiosos que ocupan la cúspide de la pirámide de reconocimiento de autoridad religiosa. No hay una coincidencia entre los diversas fuentes y autores sobre quiénes son reconocidos como *Maryas*. Por otra parte hay que recordar que en el shiísmo esta estructura no es como en el papado cristiano, sino que pueden eventualmente coexistir dos o más *Maryas* simultáneamente. Remarcamos aquí también que en las diferentes clasificaciones encontradas, incluso no se diferencia entre *Ayatollah Uzma* y *Marya-e Taqlid*, dificultando aún más la unificación de criterios. Mientras que

para Buchta en el 2000 no había nadie reconocido como *Marya* desde 1961, otras clasificaciones identifican a varios entre los clérigos shiíes que pueden ostentar esa categoría⁴.

Pero no hay que tomar estas clasificaciones como meras elucubraciones de académicos interesados en establecer clasificaciones comprensibles para los observadores occidentales. La definición de la lista de aquellos que pueden ser considerados como “fuentes de emulación” para los fieles shiíes es de vital importancia para la autoridad del líder espiritual iraní. Las dudas sobre la jerarquía religiosa que ostenta Jameneí le restarían autoridad respecto a quienes estarían por encima de él en la escala jerárquica clerical, muchos de ellos opuestos políticamente al líder y otros incluso contrarios a la existencia de la propia institución del *Velayat*, como sucede con los casos de Alí Montazerí y Alí Sistani. La autoridad religiosa es uno de los recursos ideológicos que busca controlar la élite para maximizar su acumulación de poder en la competición con otros grupos tanto en el interior de país como también frente a otras élites nacionales como la saudí, que disputan una autoridad religiosa transnacional (Izquierdo, 2009: 25), por lo que desde el establecimiento de la institución del *Velayat* el gobierno iraní se ha afanado en apuntalar la credibilidad del líder como autoridad política y religiosa, exigiéndose obediencia absoluta a sus designios.

Sin embargo, en diversas entrevistas realizadas entre 2005 y 2009 en las ciudades de Qom y Teherán, pude comprobar que: 1) hay un escaso acuerdo entre la población en general e incluso entre funcionarios y políticos sobre la estatura jerárquica de Jameneí; 2) hay una diversidad de clérigos que son seguidos como fuentes de emulación independientemente de que exista un acuerdo generalizado sobre su condición de *Marya* y 3) que desde las elecciones presidenciales de 2009 se produjo una recuperación la

⁴ Así, por ejemplo para Taheri (1985: 307) los *Marya-e Taqlid* eran seis: Musaví Khoi; Marashi Najafi; Ruhollah Jomeiní; Mohamed Golpayegani Hassan Tabatabai Qomi y Mohamed Shariatmadari; concidiendo con cinco de los que reconocía Shahgaldian (1989: 22): Musaví Khoi; Marashi Najafi; Ruhollah Jomeiní; Mohamad Golpayegani y Hassan Tabatabai Qomi. Sin embargo, Buchta no reconoce a ningún *Marya* pero identifica hasta siete *Ayatollah Uzma*: Alí Sistani; Alí Montazeri; Mohamed Shirazi; Tabatabai Qomi; Mirza Ha'eri Ehqaqi; Sadeq Ruhani y Mohamed Taqi Bahjat (2000: 55). De las clasificaciones revisadas, solo la de Falih incluye al actual líder espiritual iraní, Alí Jameneí, como *Marya* (2003: 95). Otros listados diversos discurren por Internet con variaciones importantes entre sí. Para dar una clara idea de la diversidad de criterios citamos la lista de siete publicada por la web *Islamic Laws* (<http://www.islamic-laws.com/ulemacurrdetails.htm>) que incluye a los ayatollahs Alí Sistani; Alí Jameneí; Wahid Jorasaní, Bashir Hussain Al Najafi; Mohammad Isaac Al-Fayadh; Mohammed Saeed al Hakeem; Taqi Bahjat y Makarem Shirazi, y la menos reconocida académicamente de *Wikipedia* (http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_current_Maraji), que lista 70 *Maryas* vivos en la actualidad.

autoridad de todos los que son considerados *Marya* por el sólo hecho de que había discrepancias entre ellos en relación a los resultados electorales y por lo tanto un representaban un desafío a las autoridades desde la misma clase clerical.

La muerte de Alí Montazerí en diciembre de 2009, uno de los discípulos de Jomeiní, y primer sucesor designado para ejercer el liderazgo iraní, reabrió los debates sobre los *Marya* en Irán, en plena crisis de legitimidad política tras la reelección de Mahmud Ahmadineyad. El gobierno intentó deslegitimar a aquellos *Marya* simpatizantes con la oposición reformista, como el caso de Yusuf Saneí, quien habría sido desposeído de su condición por la Asociación de Maestros de las mezquitas de Qom⁵. También se intentó establecer una lista oficial de *Marya*, lo que no era una idea nueva sino que recuperaba anteriores infructuosos intentos de los años 90. Mohamed Yazdí, en ese momento jefe del poder judicial intentó establecer a Alí Jameneí como único *Marya*, intentando asimilar la categoría eclesiástica con el cargo institucional de Velayat. Pero otra rama del gobierno publicó una lista de siete, encabezada por Mohammad Fazel-Lankarani, con Jameneí en tercer lugar, y la omisión de Sistani, lo que denotaba la decantación del *establishment* estatal por ciertas fuentes de emulación en detrimento de otras⁶.

El faccionalismo político

El término facción es recurrentemente utilizado de modo negativo por la prensa y los académicos al caracterizar el funcionamiento político de Irán. Sin embargo, ni aún en los más detallados trabajos sobre faccionalismo político en Irán se ha hecho una reflexión teórica sobre su significado y función política (Moslem, 2002; Seifzadeh, 2002; Akhavi, 1987; Ehteshami, 1995). Si rastreamos las definiciones que se dan de faccionalismo, encontramos que desde la perspectiva de la teoría de la modernización las facciones son proto-partidos o formas de organización partidarias que son precursoras de partidos “modernos” más desarrollados. Las facciones son percibidas aquí como características de las etapas iniciales de los procesos de modernización en los que individuos y grupos han

⁵ Press TV, 2 de enero de 2010, disponible en <http://www.presstv.ir/detail.aspx?id=115179§ionid=351020101>.

⁶ Tehran Bureau, <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2010/04/arjomand-the-critical-turn-of-ulema-state-relations.html>

roto con los patrones tradicionales de comportamiento político, pero donde el grado de participación política e institucionalización es aún bajo (Huntington 1968: 412-415). Evidentemente, esta y otras definiciones estaban pensadas para contextos en los que los procesos de democratización y modernización estaban en marcha, y en donde existían sistemas de partidos formales, lo que no sucede en la actualidad en Irán. Así, Köllner y Basedau (2005: 9) utilizan el término facción para definir a los grupos intra-partidarios que: existen por un período de tiempo; poseen un mínimo de organización; exhiben un consciencia colectiva de grupo; persiguen activamente los objetivos políticos personales o de grupo dentro del partido y pueden ser diferenciados como un bloque dentro del partido. Hine (1982) a su vez caracteriza a las facciones como grupos disciplinados con una sólida organización, que son conscientes de su propia existencia y poseen cierto personal estable.

Tanto para Rose como para Köllner y Basedau (1964: 37) existe una diferenciación entre facción y tendencia. A esta última Rose la define como un conjunto de actitudes estable más que por un grupo estable de políticos. Por lo tanto, una tendencia no representaría a ningún grupo de individuos dentro o fuera de un partido, sino una coalición cambiante de personas que comparten ciertas actitudes políticas y que coinciden en determinados momentos bajo la denominación de una tendencia. Según la clasificación de estos últimos autores citados existen facciones personalizadas e institucionalizadas. Las primeras están basadas en el clientelismo como mecanismo central de movilización, y caracterizadas por intercambios asimétricos de recursos de poder. Las segundas exhiben un grado mayor de estructuración y burocratización, y el reclutamiento de nuevos miembros se hace en base a criterios igualitarios y no personalistas (Köllner y Basedau, 2005: 9-10).

Estas definiciones nos servirán para intentar explicar la estructura facciosa del sistema político iraní y su funcionamiento en estos últimos treinta años sin caer en consideraciones negativas, aclarando la confusión existente en torno a la definición de las facciones iraníes que aparecen en diferentes análisis.

Como se mencionó anteriormente, el lugar de los partidos está ocupado por las asociaciones político-religiosas permanentes y semi-formales. Existen en la actualidad cerca de trescientas asociaciones religiosas, políticas y gremiales registradas en el Ministerio del Interior (ver en Anexos: Lista de Asociaciones profesionales y políticas).

Como ejemplos de estas asociaciones se pueden mencionar a la Sociedad de Clérigos Combatientes; la Asamblea de Clérigos Militantes; el Partido de los Ejecutivos de la Reconstrucción; el Frente de Participación Islámico de Irán; el Partido Confianza Nacional; la Asociación de Ingenieros Musulmanes o la Asociación del Profesores de Seminarios de Qom. Algunos de ellos tienen una clara actividad política de cara a las elecciones, pero otros funcionan sólo como grupos de presión. Cabe aclarar que la denominación de “partido” se sigue utilizando a pesar de no serlo en el sentido estricto, ya que estos grupos registrados no tienen listas de afiliados, compromisarios o programa político alguno, solamente un secretario general.

Por otra parte, existen grupos parlamentarios conformados en cada legislatura de acuerdo a posicionamientos específicos en cuestiones políticas y económicas en los debates parlamentarios. Se pueden identificar habitualmente dos o tres grupos parlamentarios diferentes, que no siempre corresponden con las alianzas electorales que los catapultaron a la Asamblea y que no siempre son reconocidos como tales por los propios miembros del cuerpo. Como ejemplos de estos grupos parlamentarios se pueden mencionar a los *Maktabi* y los *Hoyyatieh* durante la década de los 80'; los *Rohaniyun* y *Rohaniyat* durante la década de los 90; los fundamentalistas, pragmáticos y reformistas de finales de la década de los 90 y los actuales neo conservadores (o principistas) y reformistas. Estos tipos de agrupaciones políticas son totalmente flexibles y pueden cambiar sustancialmente de apoyos y de composición en períodos cortos de tiempo. Más aún, la pertenencia de un personaje político determinado a uno de estos grupos no implica exclusividad en absoluto. De hecho, existen muchos clérigos que forman parte de varios grupos y alianzas al mismo tiempo, lo que dificulta notablemente la determinación de los grupos parlamentarios o las divisiones y alianzas políticas reales entre los miembros de la élite.

Las lealtades políticas de estos grupos se confunden con las lealtades familiares, regionales y económicas, y tanto los grupos parlamentarios como las asociaciones político-religiosas son denominados facciones por la propia prensa iraní indistintamente, lo que dificulta la definición y aplicación del término facción en el funcionamiento del sistema político. Es muy común encontrar referencias sobre la “facción reformista” o “facción conservadora”, pero también la utilización del término facción al hablar del

grupo político que engloba a Mahmud Ahmadiyad y al actual presidente del Parlamento Alí Lariyaní, el Placer del Servicio.

La mayoría de los grupos políticos están liderados o giran en torno a figuras religiosas relevantes. Su participación en la vida política fue apoyada por Jomeiní desde el punto de vista religioso, y lo dejó como recomendación para sus discípulos en su testamento político:

“Mi consejo hacia los honorables ulemas, especialmente nuestras más altas fuentes religiosas (*muytahidín*): es que no se mantengan al margen ni se muestren indiferentes a los procesos de la República Islámica....”⁷ (p.28)

También fue muy claro al dejar en claro que los militares no tenían permitido participar en política ni mostrar sus preferencias electorales al recomendar a las fuerzas armadas:

“Mi enfático consejo para las fuerzas armadas es que observen y obedezcan la ley militar que explicita el no involucrarse en política. No os unáis a ningún partido político, grupo o facción. Esto implica a todos los sectores de las fuerzas armadas, incluyendo a los militares, fuerzas de seguridad, cuerpo de Guardias Revolucionarios Islámicos, voluntarios movilizados y otros milicianos voluntarios”⁸.

A los efectos de la presente tesis, denominaremos *facción* a las asociaciones políticas semi-formales y permanentes con continuidad en el tiempo y personajes políticos clave identificables, mientras que denominaremos *tendencia* a los grupos parlamentarios.

⁷ Jomeiní (1983), *op. Cit.*, pág. 28.

⁸ Ibidem, pág. 38.

Capítulo 2: LA PEI DESDE LA CAÍDA DEL SHA A LA MUERTE DE JOMEINÍ (1979-1989)

La Revolución Islámica de 1979 significó un cambio radical del sistema político iraní. Por ello en este capítulo se abordan en detalle los cambios a nivel doméstico con la nueva constitución, las respuestas a décadas de poder centralizado por parte de la monarquía y la forma en que Jomeiní construyó, consolidó y también concentró su poder durante los 10 años a la cabeza del gobierno iraní, a medida que se iba consolidando el clero shií como el nuevo factor de poder en el novel sistema político instaurado.

Este período se inició en un contexto de nueva guerra fría, aconteció la toma de la embajada norteamericana en Teherán, y fue durante el mismo cuando se desarrolló la guerra con Iraq que marcó a fuego a Irán. El gobierno de la nueva república necesitó también estructurar la política exterior en torno a los principios revolucionarios y al objetivo de exportar la revolución a los países islámicos. Sin embargo, la ejecución de la política exterior en este período, respondió ampliamente a las decisiones tomadas por Jomeiní.

El contexto interno

La revolución islámica y el nuevo sistema político

La eliminación de una monarquía absoluta dirigida por el Sha Mohamed Reza Pahlevi dio paso a la instauración de la República Islámica en febrero de 1979, un sistema único en su tipo, basado en la ya mencionada teorización del *ayatollah* Ruhollah Jomeiní sobre el *Velayat-e faqih* o gobierno del jurisconsulto. El *Velayat* representó asimismo una revolución teórica dentro del shiísmo la cual tuvo suficiente fuerza para lograr la adhesión de gran parte de los *mullahs* (clérigos), a pesar de no contar con un apoyo unánime dentro del clero por ser este concepto contrario a la doctrina shií de no-intervención de los *mullah* en el gobierno temporal del estado⁹.

⁹ Doctrina mantenida desde el reconocimiento del shiísmo duodecimano como religión oficial del Imperio Persa en 1501.

En marzo de 1979 se celebró un primer referéndum que consultaba al pueblo sobre la instauración de la República Islámica obteniendo un respaldo del 98,2% que daba vía libre a la promulgación de una nueva constitución. Los pormenores del proceso de redacción y sucesivas modificaciones hasta llegar al texto definitivo han sido exhaustivamente relatados en el trabajo de Asghar Schirazi (1997: 22), quien explica que su redacción y promulgación el 1º de abril de 1980 no estuvo exenta de fuertes enfrentamientos entre los diversos sectores que componían el espectro revolucionario. El primer borrador fue iniciado por Hassan Habibi incluso antes de la llegada de Jomeiní a Teherán, el 1º de febrero de 1979, y por encargo suyo. El borrador constitucional fue revisado por una comisión presidida por Yadollah Sahabi, miembro del gobierno provisional de Mehdi Bazargán. El resultado de esta revisión fue publicado para su estudio y aprobación el 16 de junio de ese año. En el mismo no se hacía referencia a la institución de *Velayat-e faqih* y sólo se reservaban puestos de relevancia institucional a los juristas islámicos en el Consejo de Guardianes pero en inferioridad numérica con respecto a los juristas civiles.

A pesar de la promesa hecha de crear una asamblea constituyente y contrariamente a lo que pretendían los sectores liberales y nacionalistas representados por Mehdi Bazargán y Abol Hassan Bani Sadr, el comité revolucionario, presidido de facto por Jomeiní, encargó a los ayatollahs Alí Montazerí y Mohammad Beheshtí la reunión de un Consejo de Expertos encargados de redactar una constitución que incluyera el concepto de *Velayat* y un papel más relevante para el clero y los juristas islámicos. Esto generó la primera ruptura en el seno del gobierno revolucionario y la renuncia de once ministros, hecho que fue aprovechado por los sectores clericales pro jomeinistas para incrementar su presencia y control sobre las nuevas instituciones y la futura constitución republicana. En noviembre fue entregado el segundo borrador, que también tuvo la oposición de los sectores clericales tradicionalistas opuestos a la idea del *Velayat-e faqih*.

La elección de la asamblea de expertos encargados de la redacción final del texto constitucional se realizó el 3 de agosto de 1979, y 55 de los 72 miembros eran clérigos seguidores de Jomeiní. Como se explica detalladamente en el capítulo 2 de esta tesis, los puntos fundamentales a tener en cuenta en el texto constitucional están referidos a la soberanía y a la creación de una teocracia: en el artículo 56º se establece que “la soberanía absoluta sobre el hombre y el universo pertenece a Dios, y es Él quien hace al

hombre soberano sobre su destino social”, y tanto en el preámbulo como en el artículo 5º se determina que el gobierno islámico está basado en la idea de *Velayat-e faqih* presentado por Jomeiní.

De una primera lectura al texto constitucional se puede observar la existencia de una doble estructura de gobierno con diferentes órganos cuyas funciones –legislativas o judiciales– en algunos casos se superponían. Para algunos autores ésta era una respuesta natural a la centralización absoluta del poder que se había experimentado con el Sha Reza Pahleví y representaba la manera de garantizar que la misma no se volviera a repetir, más allá de que en realidad la descentralización no se cumpliera al asegurarse el control del aparato del estado por una elite bien definida.

En 1989, después de finalizada la guerra contra Irak, que marcó la primer década de la República, se planteó la necesidad de reformar la Constitución para adecuarla a las necesidades de la nación y eliminar ciertas trabas institucionales que eran aprovechadas por las diferentes facciones para sus disputas políticas. Así en abril se creó una Asamblea para la Reforma de la Constitución, formada por 25 miembros elegidos por Jomeiní, que reformaron la carta magna. Además de la inclusión de nuevos organismos institucionales, la reforma fundamental fue la de ampliar las prerrogativas del Presidente, eliminando al Primer Ministro, lo que le acercaba al poder formal que ostentaba el *Velayat-e faqih*. La doble estructura cívico-clerical continuó existiendo pero sólo con la desaparición de Jomeiní comenzaría a representar un inconveniente en el sentido de un conflicto de poderes.

Jomeiní fue, hasta su fallecimiento el día 3 de junio de 1989, el máximo líder espiritual de la revolución y de la república islámica, ubicándose desde su posición de *Velayat-e faqih* por encima de la política, convirtiéndose en el árbitro supremo de todas las disputas entre las diferentes facciones y en la autoridad real del estado. Así, los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales fueron utilizados en este período como ámbitos para dirimir las disputas entre las diferentes facciones que llevaron adelante la lucha contra el Sha.

El surgimiento de la nueva élite política

La revolución Islámica de 1979 significó la consolidación del clero shií como élite del nuevo sistema político instaurado. Pero este proceso no fue automático sino que se desarrolló en varias etapas. La primera etapa revolucionaria empieza con la toma del poder el 11 de febrero de 1979 y termina con la caída del gobierno provisional de Mehdi Bazargán el 6 de noviembre de 1979. Estuvo marcada por una incesante lucha de poder entre su gobierno amplio, secular y tecnocrático, con su política gradualista, y los clérigos shiíes militantes y sus partidarios laicos de dentro y fuera del Consejo Revolucionario que se creó en febrero de 1979. Jomeiní, principal ideólogo y portavoz de los sectores clericales provenientes de Qom, y Bazargán, miembro del antiguo Frente Nacional protagonista del proceso nacionalista de la década de los 50, representaban las diferentes visiones del tipo de gobierno a implantar luego de la desaparición de la monarquía. Aunque el levantamiento que culminó con la caída del régimen Pahlevi fue un fenómeno multi-clasista, fueron primero los líderes religiosos shiíes y estudiantes de los seminarios de Qom los que dirigieron y tomaron el control del movimiento.

La segunda etapa comenzó con la caída de Bazargán, a consecuencia de la crisis provocada por la toma de la embajada de Estados Unidos en noviembre de 1979, hasta la dimisión de Bani Sadr —quien había sido elegido presidente en enero de 1980— en junio de 1981. El período fue marcado por la lucha de poder entre Bani Sadr y el Ayatollah Beheshtí, líder del Partido Revolucionario Islámico y Jefe de la corte suprema. Con la caída del gobierno de Bazargán el Consejo Revolucionario se ubicó en una posición central de poder. Aunque Bani Sadr presidía el Consejo, fue incapaz de influenciar sus decisiones significativamente; el Consejo fue dominado entonces por los partidarios de la línea dura de Jomeiní (Ramazani 1983:11).

La tercera etapa comenzó con la caída del Presidente Bani Sadr junto con el asesinato de Beheshti y otros setenta importantes miembros del PRI en junio de 1981, y culminó con el asesinato del Presidente Raya'i y el Primer Ministro Bahonar en agosto de 1981.

Es durante estas tres fases propiamente revolucionarias en que las diferentes posturas políticas lucharon ferozmente para imponerse. La más importante división aparentaba ser entre "*iran-firsters*" e "*islam-firsters*", ya que el debate discurría sobre si el

período revolucionario se declaraba concluido y se adoptaba una versión reformada del estado Pahlevi, o se continuaba en un estado de revolución permanente y exportación de la revolución. Bani Sadr y Bazargán representaban la primera opción que se impuso en un principio, aunque no significó la derrota del otro sector, lo que permitió una institucionalización de facciones, en donde el Majlis orientado a la reforma jugaba el rol de "*iran-firster*" mientras que el más conservador Consejo de Guardianes actuaba justamente como guardianes del carácter islámico del nuevo del nuevo régimen (Starkey, 1991:48-50).

En estos tres períodos mencionados, la eliminación de los sectores nacionalistas, liberales y de izquierda del espectro revolucionario concedieron al sector clerical el dominio absoluto de la esfera política y de todos los mecanismos de construcción del nuevo estado republicano. Este proceso de institucionalización del poder clerical se representa en tres eventos:

- El referéndum popular de marzo de 1979 para el establecimiento de la República Islámica y el posterior referéndum constitucional que aprobó el texto que recogía el sistema de gobierno del Justa islámico o *Velayat-e faqih*.
- Las primeras elecciones presidenciales y legislativas en enero y marzo de 1980.
- Las segunda y terceras elecciones legislativas de 1984 y 1988 y las elecciones presidenciales y la designación del Ayatollah Alí Montazerí como sucesor del Líder Jomeiní en agosto de 1985.

Aunque el proceso de construcción de las instituciones se demoró 10 años hasta la enmienda de la constitución en 1989, algunas de esas estructuras políticas creadas, como el Velayat, el Consejo de Guardianes o la Asamblea de Expertos, ya habían adquirido considerable peso político en los primeros años de vida republicana. Más aún, algunos de estos órganos se habían convertido en centros primarios de lucha facciosa entre clérigos, en cuyo transcurso el faccionalismo de elite se convirtió en un elemento permanente de la operativa diaria del sistema (Shahgaldian, 1980:13).

El Partido Republicano Islámico (PRI) fue la expresión política creada por los sectores liderados por Jomeiní para participar de todas las instituciones creadas en el nuevo sistema. En su fundación participaron el propio Jomeiní y muchos otros religiosos que formaban parte de su grupo de oración en Qom, como Morteza Motahhari, Mohamed Beheshtí, Abdol Karim Musaví Ardebili, Alí Jameneí, Mohamed Ali Raya'i y

Mohamed Bahonar. Durante los primeros años de existencia sufrió la eliminación de muchos de sus miembros dirigentes debido a la guerra civil no declarada con el grupo *Muyahidin Jalk*, que había participado de la revolución pero era totalmente opuesto a la supremacía de los clérigos en el nuevo gobierno. El 28 de junio 1981, un atentado contra la sede del partido eliminó a 73 miembros del PRI, incluyendo a Mohammad Beheshti, cuatro ministros y 23 diputados del *Mayles*¹⁰. Apenas un mes después, el 31 de agosto, un atentado en la oficina del primer ministro mataba al ocupante del cargo, Mohammad Bahonar y al presidente, Mohammad Alí Rayai¹¹, obligando a la reestructuración del gobierno y a realizar nuevas elecciones. De ambos atentados fue responsabilizado el grupo *Muyahidin Jalk*.

Los miembros del PRI fueron ocupando la mayoría de los cargos electivos y funcionariales del sistema de poder iraní, hasta que fue formalmente disuelto por el propio Jomeiní en 1987. A partir de entonces los partidos políticos no han tenido existencia legal en Irán, y la política fue monopolio de las facciones construidas alrededor de las coaliciones lideradas por diferentes grupos clericales.

Los primeros procesos electorales y la consolidación del régimen

Los procesos electorales que tuvieron lugar en este período fueron el campo de batalla principal entre los diversos sectores revolucionarios, en los que el PRI se adueñó prácticamente de las instituciones electivas, aunque no siempre a través de mecanismos democráticos. Las elecciones legislativas de los años 1980 y 1984 fueron un claro ejemplo de esta afirmación. Planificadas en dos rondas necesarias para cubrir los 270 escaños que componían la legislatura, los candidatos debían superar el piso electoral del 50% de los votos emitidos en su distrito para acceder a la plaza. En la segunda ronda los candidatos que obtenían la mayoría simple cubrían las plazas que no habían sido asignadas en la primera ronda

Las elecciones para la primera asamblea legislativa (1980-1984) tuvieron lugar el 14 de marzo de 1980, luego de la aprobación de su convocatoria por el Consejo Revolucionario. La aceptación de las candidaturas estuvo a cargo del Ministerio del

¹⁰ *El País*, 1 de julio de 1989.

¹¹ *ABC*, 1 de septiembre de 1981.

Interior. A finales de junio de 1980, el ministro del interior anunció que 97 diputados habían sido designados en la primera ronda. En Teherán solo 14 de las 37 plazas en disputa se decidieron en la primera ronda. En la segunda ronda fueron elegidos 137, elevando el total a 234 de los 270 escaños previstos. El comité supervisor canceló el escrutinio en 24 distritos, lo que dejó vacantes 28 asientos. La mayoría de esos distritos estaban en Kurdistán y Azerbaiyán occidental, donde las condiciones de seguridad eran insuficientes. Sin embargo, la mayoría de esos distritos habrían otorgado el requerido 50% de votos en la primera ronda para los candidatos del Partido Democrático del Kurdistán (Baktiari, 1996:68). Otra de las plazas que quedó vacante durante la legislatura fue la asignada a la minoría judía. Finalmente y luego de anulaciones y suspensiones, el número de diputados presentes en el primer año del *Majlis* era de 216. Entre ellos había 137 clérigos y 4 mujeres. Entre las primeras decisiones del cuerpo legislativo se encontró el cambiar el nombre del parlamento de Asamblea Consultiva Nacional a Asamblea Consultiva Islámica. De su composición política se desprende que entre 120 y 177 de los diputados respondían al Partido Republicano Islámico. La elección del primer presidente de la legislatura recayó en Hashemí Rafsanyaní con 146 votos de los 196 diputados presentes y condicionó la elección de Alí Raya'i como Primer Ministro del Presidente Abol Hassan Bani Sadr.

El funcionamiento del Parlamento demostró que las posiciones con respecto a ciertos temas, principalmente los relacionados con la islamización de la sociedad y la economía, no era vista de la misma manera por todos los partidarios de la PRI, por lo que se fueron diferenciando al menos 3 corrientes internas que conformarían las facciones en disputa a lo largo de las próximas legislaturas. Las mismas eran los *maktabí*, los *hoyyatieh* y los "*fence sitters*" ¹², que contaban con 120, 60 y 60 diputados cada uno aproximadamente (Baktiari, 1996: 80-86).

¹² El término *maktabi* proviene de un panfleto llamado *Insan-e maktabi*, editado por Hasan Ayat y que circuló entre los cuadros partidarios del PRI. Los estaban a favor de la participación del clero en los asuntos del estado; la economía fuertemente centralizada, la total nacionalización de las industrias y la reforma agraria. Para ellos la islamización cultural y social era central para la consolidación de la revolución. Sus jefes eran: Mohammad Joiniha, Morteza Alviry, Hadi Jameneí, et al., y apoyaban al primer ministro Mir Musaví.

El término *hoyyatieh* se aplicaba a la facción fundamentalista del *Mayles*. Beheshti, Bahonar y Mahdavi-Kani, Velayatí y Ahmad Tavakkoli eran ocasionalmente mencionados como *hotjjati*. Este grupo -notable por su consistente línea dura con los izquierdistas de Mojahedin y Tudeh- era la única facción con una organización nacional. Su líder, Ayatollah Mahmud Halabi, no era escuchado ni visto en público, ni

La ley electoral que convocaba a la elección de la segunda legislatura (1984-1988) establecía algunas diferencias con la anterior. La edad mínima de votación se redujo de 16 a 15 años y la edad de candidatura se incrementó de 25 a 26. Se diseñó también la estructura del nuevo proceso de supervisión electoral a cargo del Consejo de Guardianes, en reemplazo del Ministerio del Interior. Las condiciones exigidas a los candidatos pasaron de ser morales a políticas, de lealtad a la república islámica y al líder, y a la institución de *Velayat*, demostrándose el incremento de poder de los sectores clericales (Baktiari, 1996:109). El 27 de marzo se anunció que 1.854 candidatos competirían en el proceso electoral, 255 sólo en Teherán. Luego del proceso de selección del Consejo de Guardianes se produjeron 152 abandonos y 271 descalificaciones, entre los que se encontraban algunos considerados liberales o nacionalistas como Mehdi Bazargán, Primer Ministro del gobierno provisional revolucionario.

La única lista partidista que se presentó en el ámbito nacional fue la del Partido Republicano Islámico, ya que los otros partidos que habían participado en las elecciones anteriores fueron disueltos o ilegalizados. A partir de estas elecciones se establecieron formalmente las primeras agrupaciones dentro de la misma estructura del PRI, posteriormente disuelto. La más importante de estas asociaciones, que luego funcionarían como listas electorales y facciones políticas, era la Sociedad de Clérigos Combatientes (*Jama'at-e Rouhani'at-e Mobarez*), fundada por Morteza Mottahari en 1976 y en el que militaban Jomeiní, Hashemi Rafsanyaní y Alí Jameneí entre otros.

Las elecciones tuvieron lugar a partir el 15 de abril de 1984. Para el 25 de junio, 251 diputados habían sido elegidos en las 2 rondas, y 19 serían elegidos en las elecciones complementarias del 9 de agosto y 14 de septiembre, hasta completar los 270 escaños de la legislatura. De la nueva composición del *Majlis*, 105 eran diputados reelectos, 165 nuevos, 122 *mullahs* y 4 mujeres.

La ley electoral del 2 de agosto de 1986, que estableció las bases para la elección de la tercera legislatura (1988-1992), puso bajo total jurisdicción del Comité Supervisor del Consejo de Guardianes el proceso electoral, subordinando al Ministerio del Interior,

tampoco ejercía gran influencia. Originalmente fundada como la “Asociación Hojjatiyeh” en la ciudad de Mashad en los años 50, el grupo era conocido por haber organizado varias campañas anti Baha’i. Los ‘*fence sitters*’ eran la tercera facción del Mayles seguidores del Hashemi Rafsanyaní (portavoz). Las figuras prominentes de ese grupo eran Mohammad Yazdí, Hassan Ibrahim Habibi y Mamoud Doa’i. Eran llamados así por su oscilación ideológica entre los *hojjatieh* y los *maktabi*. (Baktiari, 1996: 81).

que quedaría aún por debajo de la Administración general del Registro Civil, donde debían pasar las aplicaciones de los candidatos. El poder del estamento religioso se impuso así al civil.

Las aplicaciones de los precandidatos llegaron a ser 2.001. Al desaparecer el PRI las facciones adquirieron mayor protagonismo en la lucha política. De la existente Sociedad de Clérigos Combatientes se desprendió, con autorización del Imam, la Asociación de Clérigos Militantes (*Majma'e Rouhanioun-e Mobarez*), entre los que se encontraba, entre otros, Mohamed Jatamí y Mehdi Karrubí.

En el proceso a dos rondas que terminó el 13 de mayo de 1988, 188 candidatos consiguieron los votos necesarios para ser designados en la primera ronda electoral. Los 82 escaños restantes fueron elegidos en la segunda ronda. De la nueva composición del *Majlis* se desprende que 146 diputados son elegidos por primera vez, 66 son reelegidos, y 39 que permanecen desde la primera legislatura. Entre ellos 77 *mullahs*, y 3 mujeres.

La enmienda de la ley electoral al final de la legislatura cambió la condición de mayoría absoluta necesaria para ser designado en la primera ronda. A partir de la cuarta legislatura serían necesarios un tercio más un voto.

Durante esta legislatura se producen dos hechos fundamentales en el sistema político iraní: la desaparición del fundador e ideólogo de la República, y la reforma constitucional que cambió la estructura institucional. Hasta ese momento la existencia de diferentes facciones en la cúpula de la elite política iraní se definía en función de la cercanía al líder Jomeiní, quien ejercía de árbitro entre las mismas, tanto en el seno del parlamento como en otras disyuntivas institucionales. Como resultado de este período la facción que apoyaba a Rafsanyaní saldrá fortalecida, tanto en el parlamento como en la institución presidencial, cargo que ocupará el mismo Rafsanyaní con una reforma constitucional que le otorgó mayores poderes.

Tabla 1
Candidaturas a elecciones legislativas 1980-1988

Majlis	Total de candidatos	Candidatos				Escaños obtenidos	
		Hombres	mujeres	clérigos	c. por Teherán	mujeres	clérigos
80-84	4.527	4.440	87	462	51	4	137
84-88	1.829	1.798	31	478	42	4	122
88-92	2.271	2.225	46	306	35	3	77

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior RII

La tabla 1 muestra claramente la progresión descendente en los escaños obtenidos por clérigos en las tres legislaturas que ocupan este período, de los 137 de la primera a los 77 de la tercera. Sin embargo, la cantidad de candidatos clérigos se mantuvo relativamente estable y en relación a la cantidad total de candidaturas presentadas.

Durante este período se llevaron a cabo cuatro elecciones presidenciales, tres de ellas en los primeros dos años desde el establecimiento de la república islámica. El exilio forzado del primer presidente electo, Abol Hassan Bani Sadr, y el asesinato del segundo, Mohamed Ali Raya'i, en un atentado, obligó a la realización de una tercera elección y al corrimiento del calendario electoral, que no volvería ser modificado hasta las elecciones de Asamblea de Expertos de 2006.

La primera elección presidencial tuvo como ganador a un miembro del Frente Nacional, Abol Hassan Bani Sadr, quien había recibido el apoyo expreso de Jomeiní, a pesar de que competía contra Hassan Habibi, candidato del propio PRI fundado por Jomeiní. Algunos analistas coinciden en remarcar que la decisión del líder estuvo motivada por su interés en prevenir que la república se convirtiera en un coto privado del PRI como partido único, pero la manera en que se habían desarrollado las elecciones legislativas en zonas alejadas de la capital no parece demostrar que su voluntad fuera compartida por el resto de partidarios. En todo caso, varios de los entrevistados en Teherán sostenían que la decantación de Jomeiní por un candidato de otro partido se hizo a sabiendas de que los candidatos del PRI tenían pocas oportunidades de ganar tras los primeros meses de efervescencia revolucionaria, en las que el grupo clerical próximo a Jomeiní no se encontraba aún consolidado.

Si se analiza detenidamente los datos de los porcentajes de votos obtenidos por los cuatro vencedores (ver tabla 2) nos muestra que Alí Jameneí había obtenido el 95% de los votos en su primera elección ganada, el mayor porcentaje obtenido jamás por cualquier otro presidente iraní antes y después que él, lo que desmontaría la anterior afirmación de los entrevistados. En todo caso, las dudas sobre el proceso electoral de octubre de 1981, en plena guerra con Iraq y tras el asesinato del anterior presidente por los *Muyahidin Jalk*, hacen pensar en una probable manipulación de los mecanismos de votación para que el gobierno obtuviera una legitimación popular ejemplar.

Tabla 2
Elecciones presidenciales 1980-1985

Elección Fecha	Candidato	Votos obtenidos	Votos emitidos	Participación	% de votos vencedor	Pre candidatos
Primera	Abol Hassan Bani Sadr	10.701.330	14.146.622	67,30%	75,60%	124
21/01/80	Seyed Ahmad Madaní	2.224.554				
	Dr. Hassan Habibi	674.859				
	Dariush Forouhar	133.476				
	Sadeq Tabatabaí	114.776				
	Dr. Kazem Samí	89.270				
	Sadq Qotbzadeh	48.574				
	Resto (4 candidatos)	2.110				
Segunda	Mohamed Ali Raya'í	13.249.800	14.722.000	65,30%	90%	71
24/07/81	Abbas Sheibaeí	629.000				
	Habibollah Asgarowladí	523.000				
	Seyed Ali Akbar Parvaresh	494.000				
Tercera	Seyed Ali Jamenei	16.008.579	16.847.717	74,70%	95%	45
02/10/81	Seyed Ali Akbar Parvaresh	341.873				
	Hassan Ghafourifard	78.691				
	Seyed Reza Zavarei	62.162				
Cuarta	Seyed Ali Jamenei	12.203.870	14.244.630	53,90%	85,70%	50
01/08/85	Dr. Seyed Mahmud Kashani	1.402.016				
	Habibollah Asgarowladí	283.297				

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior RII

Los gabinetes ministeriales resultantes de las elecciones presidenciales también estuvieron influidos por la presión de Jomeiní. En el caso de Bani Sadr, impuso como Primer Ministro a Raya'í, miembro del PRI y contrario al presidente. Este designó al gabinete de ministros, aunque con acuerdo del Frente Nacional, que aún conservaba cierta cuota de poder. Cuando Raya'í resultó electo, Mohamed Bahonar ocupó el cargo de Primer Ministro, ambos pertenecientes al PRI, dejándose de lado la cohabitación entre grupos opuestos. Sin embargo, se volvería a imponer un primer ministro contrario al presidente tras la victoria de Alí Jamenei en 1981. Mir Hussein Musaví, reconocido como miembro de la izquierda islámica y partidario del control estatal de la economía, ocupó el cargo los ocho años bajo Jamenei, y amparado por el favor que el líder espiritual le había concedido a su facción frente al sector más radical, representado por Jamenei y Rafsanyaní.

Los clérigos Hashemi Rafsanyaní, Abdolkarim Musaví Ardebili y Mohamed Mahdavi Kani, co-fundadores del PRI ocuparon provisionalmente el consejo presidencial y

la jefatura de gobierno hasta que la realización de las nuevas elecciones presidenciales permitió normalizar la vida política iraní.

Resulta de particular interés para esta tesis remarcar el escaso tiempo de ejercicio de los primeros ocupantes del Ministerio de Asuntos Exteriores, lo que demostraba la escasa estabilidad política y lucha por el poder entre grupos opuestos que se prolongó hasta la consolidación de la élite clerical. Entre febrero de 1979 y diciembre de 1981 pasaron por la cartera de exteriores ocho personas. La estabilidad se lograría con la llegada de Ali Akbar Velayatí, quien ocupó el Ministerio desde 1981 hasta 1997, es decir, las dos presidencias de Jameneí con Musaví como Primer Ministro y las dos presidencias de Rafsanyaní (ver tabla 3).

Tabla 3
Ministros de Asuntos Exteriores 1979-2009

Ministro	Fecha de actuación	Notas
Karim Sanjabi	14/2/1979 al 15/4/1979	Renuncia
Mehdi Bazargan	16/4/1979 al 21/4/1979	En funciones. Luego 1º Ministro
Ebrahim Yazdî	22/4/1979 al 6/11/1979	Renuncia
Abol Hassan Bani Sadr	12/11/1979 al 29/11/1979	En funciones. Renuncia
Sadegh Ghotbzadeh	30/11/1979 al 15/8/1980	Renuncia
Mohamed Karim Jodapanahi	15/8/1980 al 11/3/1981	En funciones
Mohamed Ali Raja'i	11/3/1981 al 15/8/1981	Luego 1º Ministro
Mir-Hussein Musaví	15/8/1981 al 15/12/1981	Luego 1º Ministro
Ali Akbar Velayatí	15/12/1981 al 20/8/1997	
Kamal Jarrazi	20/8/1997 al 24/8/2005	
Manuchehr Mottaki	24/8/2005 hasta hoy	

Fuente: Ministerio de Asuntos Exteriores RII

En este período se forjó la estructura formal del sistema político y se configuraron las facciones que se disputarían el control del estado. Tras una etapa de intensa lucha, la tendencia más radical desplazó a las tendencias liberales y de izquierda, adueñándose mecanismos de tomas de decisiones en política interna y exterior.

La política exterior

El contexto internacional: La Nueva Guerra Fría y la Nueva Distensión

El contexto internacional en el que se desarrolló la primera década republicana bajo el mandato de Ruhollah Jomeiní estuvo marcado por el recrudecimiento de la Guerra Fría especialmente a partir de la llegada de Ronald Reagan a la presidencia Estados Unidos en diciembre de 1979 y un nuevo proceso de distensión tras la llegada de Mijaíl Gorbachov al Politburó en marzo de 1985 y posterior inicio de la Perestroika Unión Soviética.

La revolución islámica de febrero de 1979 coincidió con el último año de la presidencia de James Carter, cuya administración aún sufría los efectos del síndrome de Vietnam en su política exterior, agravado por la extensión de la influencia soviética en Angola, Etiopía, Nicaragua y Afganistán. En particular, la invasión de este último país por tropas soviéticas en diciembre de 1979 dejó a Estados Unidos en una delicada situación estratégica y con escaso margen de maniobra para equilibrar el balance regional entre ambas superpotencias. El cumplimiento de la 'Doctrina Carter' en el Golfo Pérsico, que priorizaba la defensa de las reservas petroleras del Golfo Pérsico como objetivo de vital interés estratégico obligaba a la implementación de una política de contención militar de las diversas amenazas regionales, y el fracaso en la preservación de esos intereses en el caso iraní costó a Carter su reelección a favor de Ronald Reagan.

En medio de la crisis de los rehenes de la embajada estadounidense en Teherán, Reagan hizo su aparición en la escena internacional implementando una fuerte política intervencionista en Centroamérica, una veloz carrera armamentística que dejó exhausta a la Unión Soviética, y una política de contención agresiva contra las amenazas regionales, entre las que se encontraba la revolución islámica. La identificación de la Unión Soviética como "imperio del mal" y la utilización de terceros países para mantener los conflictos indirectos con Moscú fueron los ejes principales de su política exterior, que incluyeron la utilización de todo tipo de mecanismos ilegales para apoyar a grupos anti-comunistas en todo el mundo, como lo demuestran la financiación directa de los *Freedom Fighters* (precursores de los Talibán) en Afganistán y la triangulación Irán-Israel-Contra para subvencionar a la guerrilla anticomunista en Nicaragua.

La reelección de Reagan para un segundo mandato a partir de 1985 coincidió con cambios en la cúpula soviética. En marzo de 1985 la muerte de Chernenko abrió paso a Mijaíl Gorbachov como secretario general del Partido Comunista y jefe del politburó. Su programa de gobierno incluyó la reducción de su presupuesto militar y la priorización del crecimiento interno, lo que acarreó un repliegue en la política exterior. Junto a las reuniones cumbres, la firma de diversos tratados de limitación nucleares y balísticos con Estados Unidos entre 1985 y 1987 y los anuncio de la retirada de Afganistán y el desarme unilateral en 1988 significaron una nueva distensión en la Guerra Fría, y la proclamación de una “nueva era en las relaciones internacionales” tras la caída del muro de Berlín en diciembre de 1989.

En el ámbito regional, 1979 fue el año de los acuerdos de paz de Camp David entre Israel y Egipto, lo que representó el alejamiento temporal de este último del sistema regional árabe hasta su reincorporación en 1989, y la fractura del frente nacionalista árabe respecto a la cuestión palestina. Esto permitió el ascenso de Arabia Saudí como competidor por el liderazgo regional, tanto en el ámbito de la Liga de Estados Árabes (LEA) como también de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI). La fractura árabe se evidenció por la división de apoyos a los contendientes de la guerra Irán-Iraq (1980-1988) en el seno de la LEA, ya que Siria, Libia y Sudán se alinearon con Irán, mientras que las monarquías del Golfo Pérsico, Marruecos, Jordania y Egipto se decantaron por el lado de Iraq.

La lucha contra la ocupación soviética de Afganistán significó también uno de los aspectos regionales más importantes para caracterizar este período en la evolución de la política exterior iraní, ya que coincidió en el tiempo con el liderazgo de Ruhollah Jomeiní (1979-1989).

Los principios revolucionarios de la política exterior

La política exterior de la Revolución Islámica no fue uniforme a lo largo del período en que Jomeiní fue jefe de estado. Por el contrario, al comienzo del período la toma de decisiones en política exterior evidenció poca coherencia y continuidad producto del enfrentamiento constante entre facciones que esgrimían diferentes posturas

políticas, abonada por el hecho de que Jomeiní era quien determinaba en última instancia las posiciones políticas más importantes en la arena internacional.

Si bien “resulta difícil determinar hasta qué punto el Islam ha sido fuente de motivación, de legitimación o simplemente de justificación en las decisiones de política exterior” (Rodríguez Zahar 1991:165), resulta más sencillo rastrear los principios que subyacen a los diseños de política exterior iraní en la propia constitución de la República Islámica, que sí ha sido emanada de los principios religiosos del shiísmo. El proceso de consolidación de la Revolución trajo aparejado el enfrentamiento entre los diferentes grupos que habían convergido en el derrocamiento del Sha, y que ahora pugnaban por imponer su propia plataforma política. Como resultado de estas pujas, los sectores nacionalistas fueron quedando fuera de la escena política, y la elaboración de los principios revolucionarios respondió cada vez más a los sectores del Partido Revolucionario Islámico de Jomeiní y Beheshti.

En el aspecto discursivo uno de los principios rectores de la política exterior que se puede ver en la constitución de la República Islámica -quizás el más importante a la luz de los desarrollos posteriores de la vinculación de Irán con otros países-, es la confirmación de la unidad de las naciones musulmanas y la no aceptación de divisiones políticas o de otro tipo entre ellas; de lo que se presume que la política exterior iraní irá dirigida a la consecución de esa unidad, a través de la conversión de Irán en el guía espiritual y material necesario para desarrollar la lucha. Si a esto le agregamos que la revolución se hizo en nombre de los desposeídos y oprimidos por un régimen corrupto y no-islámico, y que Jomeiní consideraba que la mayoría de los gobiernos de los países musulmanes también lo eran ilegítimos, la resultante es la exportación de la revolución hacia terceros países. “Está bien claro que para Jomeiní y sus seguidores su revolución no tendría sentido si se limitara solo a Irán. La internacionalización de la misma es vital ya que Irán es la vanguardia, una especie de país-profeta que debe llevar el mensaje de redención al resto del mundo” (Rodríguez Zahar, 1991: 167) Existe por lo tanto, un proyecto de política exterior en el cual es evidente el papel fundamental que juega el Islam. Pero justamente por ser tan importante el rol del Islam, se evidencia que la vocación universal de ese proyecto se ve limitada únicamente al mundo islámico. Esto es importante a la hora de evaluar las intenciones de 'exportación de la revolución' y su implementación efectiva por parte de los distintos gobiernos iraníes.

Uno de los temas más debatidos acerca de la política exterior de la República Islámica es el de la exportación de la revolución fuera de Irán y las estrategias para llevarlo a cabo. La revolución iraní había sido el punto de partida para un fundamental cambio en las condiciones políticas económicas y sociales de la región. Considerando la razón de ser de la revolución, con aspiraciones universalistas, nunca podría permanecer confinado dentro de las fronteras geográficas de Irán. Comparando con otras revoluciones triunfantes con pretendida ideología universalista, como la Revolución Francesa, la Rusa o la Cubana, era de esperar que uno de los objetivos fundamentales fuera el de exportar la visión revolucionaria hacia otros países que puedan ser receptores de la misma. Y es que la exportación de la revolución formó parte de las discusiones entre las distintas facciones acerca de la consolidación de la revolución en Irán o su expansión. Durante los primeros años de la República fue una prioridad junto a la institucionalización de la revolución, en lo que se ha coincidido en llamar la “revolución gemela” (*twin revolution*) (Espósito / Piscatori, 1990: 3).

Según Ramazani fue con Mir Hussein Musaví como primer Ministro (1981-1989) cuando se implementó el principio de exportación de la revolución. Esto se sostiene porque:

“1º ninguno de los ministros anteriores creían en la exportación de la revolución, (...) aunque Bani Sadr si habló sobre la 'misión universal' de la revolución; 2º aunque islamista laico y un creyente en la exportación, Raya’i estaba preocupado con arreglar la disputa de los rehenes con Estados Unidos durante parte de su corto mandato. 3º Musaví fue el primer Ministro de Relaciones Exteriores en ver la necesidad de crear un comité en el Ministerio de Relaciones Exteriores que habría de 'determinar la base de la política exterior desde una perspectiva ideológica, y del principio de gobierno de la teocracia'. Más aún, decidió elaborar un 'plan para un frente islámico mundial, (...) porque la lucha contra el imperialismo debe tener lugar en todo el mundo.” (Ramazani, 1990:44-45).

Siguiendo a Ramazani se podrían resumir los principios básicos de la política exterior iraní a partir de la revolución en los siguientes (1990: 21):

- 1) Independencia tanto del este como del oeste.
- 2) Designación de Estados Unidos como el principal enemigo de Irán.
- 3) Lucha contra las superpotencias y el poder sionista.

- 4) Apoyo a todos los pueblos oprimidos en todo el mundo, especialmente a los musulmanes.
- 5) Liberación de Jerusalén.
- 6) Anti imperialismo.
- 7) Apoyo a las masas oprimidas.

Estos principios representan una ruptura total con aquellos que guiaron a la política exterior del Sha. Los primeros tres principios pueden ser fácilmente contrapuestos a los de 1) confianza en occidente, especialmente en Estados Unidos, como medio para mantener al régimen del Sha y la integridad territorial e independencia de Irán; 2) identificación de la URSS y el comunismo como las principales fuentes de amenazas; 3) amistad con los estados pro occidentales y anti soviéticos.

En cuanto a las estrategias de acción, que comprenden los diferentes ámbitos en que se desarrollaría la política exterior del gobierno, y que se basaban en la evaluación de sus posibilidades de influencia sobre los mismos, se podrían resumir en los siguientes seis puntos:

1- Se consideraba a los organismos internacionales instrumentos poco confiables, por estar diseñados y dominados por países occidentales hostiles a la revolución iraní. Por lo tanto solo era factible utilizarlos como foros de propaganda. Como contrapartida se propone la creación de nuevos organismos que fueran específicos de los estados musulmanes, como por ejemplo la Corte Internacional de Justicia Islámica o el Mercado Común Islámico.

2 - Se plantea la utilización de las *embajadas* como órganos de difusión de los principios de Jomeiní en el exterior, tratando de cambiar la mala imagen que tenía el nuevo gobierno. Se hace hincapié principalmente en los países del golfo con fuertes minorías shíes, como Iraq, Bahreín, etc.

3 - Para Jomeiní la Peregrinación anual a la Meca no solo debe ser un acto ritual personal, sino que debe ser usado como una tribuna de discusión entre los fieles shíes iraníes y los musulmanes del resto del mundo. A lo largo de la primera década de la revolución esta propuesta generó numerosos enfrentamientos entre fieles y entre éstos y las fuerzas de seguridad saudíes.

4 - Apoyo directo o indirecto a movimientos o grupos islamistas que luchan en países islámicos en contra de una ocupación exterior o en contra de un régimen. Los casos más conocidos son los de Líbano, Afganistán, Bahrein e Iraq.

5 - A pesar de ser el terrorismo una metodología rechazada por Jomeiní, la ambigüedad con que se ha tratado el tema por parte de las autoridades iraníes, ha dado lugar a muchas sospechas de relación entre algunos actos terroristas y el gobierno de Teherán (por ejemplo el asesinato del ex-ministro del Sha, Shapur Bakhtiar). El gobierno iraní se ha pronunciado públicamente contra esta práctica en numerosas oportunidades e incluso en algunos casos de secuestros Irán medió para la liberación de los prisioneros. En otros casos, como en el caso *Irán-Contra* y la toma de la embajada americana –explicados más adelante–, utilizó a los rehenes como instrumento de presión para lograr objetivos en su política exterior.

6 - De todas las estrategias planteadas la guerra merece un capítulo especial, ya que para el régimen fue muy importante como instrumento para consolidar la revolución en el poder. Los shiíes y los iraníes percibieron a las derrotas en sucesivas guerras como las causas que delinearon su situación de opresión y de atraso. Por lo tanto, la guerra debería ser el medio idóneo para revertir esas situaciones. La primera guerra, librada en las calles contra las fuerzas del Sha estaba cumplida, pero los demás enemigos declarados por Jomeiní todavía estaban en pie: Estados Unidos, Saddam Hussein, y por último el sionismo (Rodríguez Zahar 1991:169-172).

El 15 febrero de 1989 el Ayatollah Jomeiní dio a conocer una *fatwa* condenando a muerte al escritor anglo-indio Salman Rushdie por considerar que su novela Los versos Satánicos constituía una ofensa imperdonable contra el Islam y el profeta Mahoma. Este acontecimiento que trajo aparejados una repercusión internacional y un debate muy profundo sobre el Islam, la Revolución Islámica y la tolerancia, significó al interior de Irán una rediscusión de los principios ideológicos de la Revolución. Mientras que algunos apuntaban al caso Rushdie como indicador de que la República Islámica continuaba privilegiando la faceta ideológica y militante como en 1979, para otros ponía realmente de relieve la selectividad con que los líderes del régimen habían comenzado a usar su carta emocional con las masas islámicas, así como la táctica de diplomacia violenta (Starkey 1991:199). Habiendo ya finalizado la guerra contra Iraq, por la misma decisión de

Jomeiní de aceptar la resolución de la ONU de cese el fuego, y habiendo significado esto que se dejaban de lado las prioridades de exportación de la revolución en pos de una reconstrucción nacional, Jomeiní necesitaba seguir demostrando sus credenciales islámicas. El caso Rushdie fue instrumentalizado por Jomeiní, de una manera muy pragmática, en función de su interés en continuar promoviendo los ideales islámicos más allá de las fronteras iraníes.

La aplicación de los principios e instrumentos de política exterior reseñados, será revisada a continuación al analizar en detalle las relaciones de Irán con Estados Unidos, Iraq, el Golfo Pérsico, la Unión Soviética, Afganistán, Oriente Medio, Europa y la cuestión nuclear.

La relación con Estados Unidos

La crisis de la embajada estadounidense de Teherán, iniciada con su ocupación el 5 de noviembre de 1979 en represalia por el asilo otorgado por el presidente James Carter al Sha Reza Pahlevi, provocó la ruptura de relaciones diplomáticas y marcó la historia de las relaciones bilaterales entre estos dos países. Al mismo tiempo generó la primera crisis interna en el gobierno iraní y la renuncia del jefe de gobierno provisional, Mehdi Bazargán.

Si bien Jomeiní no habría autorizado la ocupación de la embajada personalmente, las respuestas dadas a los periodistas extranjeros que lo entrevistaron durante esos días, dejaban en claro su aprobación al mantenimiento de rehenes para presionar a Estados Unidos. Así respondía a *Le Monde*:

“Para empezar, debe distinguir entre el pueblo americano y el gobierno de EEUU. Son el Sr. Carter y otros quienes han iniciado una guerra psicológica echando leña al fuego. Sólo ellos realizaron una intervención militar. Es el Sr. Carter quien, contra todas las leyes internacionales, está ayudando a nuestro enemigo, el enemigo de nuestra nación, el hombre que la explotó y que está creando un falso caos mientras nuestros jóvenes estudiantes custodian a sus espías para demostrar que no son diplomáticos. Desean aclarar sus ocupaciones actuales”¹³.

El gobierno provisional no tuvo capacidad de influencia en la resolución de la crisis de los rehenes y el líder de la revolución se fortalecía como último decisor en las

¹³ Entrevista *Le Monde*, Qom 20 Noviembre 1979. En Morales, G. (1988), pág. 156.

cuestiones internacionales. La cercanía al Líder era, por lo tanto, un elemento fundamental para ejercer influencia sobre las decisiones.

A partir de entonces, las relaciones con Estados Unidos se han mantenido congeladas, únicamente con contactos indirectos como los que tuvieron lugar durante el caso Irán-Contra y la mediación iraní para la liberación de rehenes en el Líbano, durante la década de los ochenta. Sin embargo, los primeros pasos del gobierno provisional de Mehdi Bazargán, consistieron en el abandono de la membresía iraní en el tratado de CENTO (antiguo Pacto de Bagdad)¹⁴ y del acta de defensa Irán-Estados Unidos del 5 de marzo de 1959, lo que definió, si bien no la ruptura, al menos la intención de alejarse de su antiguo aliado.

La década de los ochenta estuvo marcada por la participación indirecta de Estados Unidos en la guerra Irán-Iraq (1980-1988) en apoyo del régimen de Saddam Hussein, y por la venta secreta de armas de Estados Unidos a Irán a través de Israel (*Irán-Contra*), que coincidió con el mandato del republicano Ronald Reagan. El punto más álgido de la relación lo representó el incidente del Airbus de *Iran Air*¹⁵, que mostró la decidida participación de Estados Unidos en la contienda a favor de Iraq.

La presidencia de Bani Sadr intentó desarrollar una política exterior basada en la “prioridad del interés nacional iraní antes que a los intereses del mundo musulmán o el tercer mundo” (Ramazani, 1990: 43). Por esta razón consideró la toma de la embajada estadounidense contraria a la ley internacional y buscó zanjar la disputa por medios pacíficos. Si bien es cierto que Jomeiní nunca propuso la ocupación de la embajada, su negativa al pedido de Bazargán de exigir la retirada de los estudiantes significó su apoyo tácito a los estudiantes más radicalizados y a las posturas anti americanas, forzando su dimisión.

No obstante cabe remarcar que si bien la política exterior iraní fue formulada siguiendo los principios de la Revolución Islámica y respondiendo a las disputas internas entre las facciones revolucionarias, las percepciones de amenaza a la supervivencia del nuevo régimen —provenientes del interior pero fundamentalmente del exterior— iban a

¹⁴ La CENTO (*Central Treaty Organization*: Organización del Tratado Central), se formó en 1955 por Irán, Iraq, Pakistán, Reino Unido y Turquía. Su meta era la contención de la Unión Soviética mediante la situación de una línea de estados fuertes a lo largo de su frontera sudoeste.

¹⁵ El 3 de julio de 1988 un Airbus de *Iran Air* que cruzaba el Golfo Pérsico con 290 pasajeros a bordo fue derribado por un misil lanzado desde el crucero USS Vincennes al ser confundido, según su capitán, con un avión militar.

jugar un papel primordial en el diseño de la política exterior. Es así como la actitud del nuevo gobierno hacia las superpotencias estuvo influida por la percepción de apoyo al depuesto Sha, quien todavía se encontraba con vida y por lo tanto era posible gestar un complot para lograr su regreso a Irán. “No hay duda que mientras el Sha estuviera vivo y físicamente no muy alejado de Irán, el régimen islámico consideraba a Estados Unidos capaz de restaurarlo en el poder” (Zabih, 1982: 173). El nuevo régimen por lo tanto justificaba su anti americanismo sobre la base de una percepción válida de amenaza a su existencia.

En medio de la guerra contra Iraq, salió a la luz un acuerdo por armas que involucró a Irán con Estados Unidos, Israel y Siria, y en donde se vio cuestionada la intransigencia revolucionaria tan insistentemente predicada por Jomeiní. El *affaire Irán-Contra*, consistió en una serie de operaciones comerciales con armas entre Estados Unidos, como principal vendedor e Israel como vendedor secundario e intermediario, e Irán como comprador. Tales operaciones se realizaron entre los años 1985 y 1986, en medio de la guerra Irán-Iraq, y en un momento en que Estados Unidos mantenía un embargo de armas contra Irán. Los principales involucrados en la transacción por parte iraní incluían al por entonces presidente Rafsanyaní, lo cual provocó una crisis política interna muy fuerte, con enfrentamiento entre las diferentes facciones revolucionarias, y en cuya resolución intervino directamente Jomeiní. Este es un caso en el que claramente la razón de estado primó por sobre la ideología revolucionaria, y en el que indudablemente la intervención de Jomeiní fue crucial tanto para la realización de la operación como para la posterior justificación.

El escándalo se hizo público en un periódico sirio, relacionado con los sectores iraníes vinculados al ayatollah Alí Montazerí (sucesor designado por Jomeiní como *velayat*), en noviembre de 1986. La venta de armamentos se hacía como contrapartida a la influencia iraní sobre el grupo *Hezbollah* para que liberaran a un grupo de rehenes estadounidenses en Líbano. Pero más allá de esta justificación lo cierto es que por parte de Estados Unidos, la operación significaba para Irán, el mantenimiento de un flujo de venta de armas a un comprador ávido de las mismas y con dinero suficiente para hacerlo por un lado, y por otro la continuación de un vínculo político indirecto con Irán, impidiendo que el ejército se debilitara, con la esperanza de que en un futuro se pudiera alentar un golpe de estado militar contra Jomeiní.

La justificación iraní de la operación la dio el mismo Rafsanyaní en un discurso público pronunciado el 4 de noviembre de 1986, apenas unos días después de destaparse el escándalo. En el mismo se reconocía la existencia del trato pero aseverando que había que considerar que fue Estados Unidos quien se había rebajado ante la Revolución Islámica, y que Irán solamente había aprovechando la ocasión para demostrar la rectitud del camino revolucionario y la justicia de su causa (Gómez Parra, 1989: 102-103). Ante este acontecimiento los sectores del gobierno liderados por Montazerí, y quienes esgrimían la postura más ideológica y antiestadounidense de la política exterior iraní, atacaron duramente a Rafsanyaní acusándolo de traidor por haber negociado con el 'Gran Satán'. A pesar de ser el sucesor designado por Jomeiní, Montazerí no contó con el apoyo del líder, sino todo lo contrario. En una postura que puede ser vista como totalmente pragmática, Jomeiní dio su apoyo incondicional a Rafsanyaní, reconociendo que había actuado en beneficio de Irán y por lo tanto, en el de la Revolución Islámica, desoyendo las acusaciones en su contra. El resultado del escándalo fue un fortalecimiento interno de la facción liderada por Rafsanyaní y Jameneí, designado sucesor de Jomeiní en reemplazo de Montazerí. Este último, uno de los más cercanos partidarios de Jomeiní en la lucha revolucionaria y en la construcción del nuevo régimen, fue defenestrado a consecuencia de su enfrentamiento con Rafsanyaní por el *Irán-Contra* (Sablier, 1989: 35), y puesto bajo arresto domiciliario casi hasta su muerte en 2009. No obstante esta medida Montazeri, quien si ostentaba el grado religioso *Marja* incluso antes que Jomeiní, siguió siendo un referente político importante, y de hecho su condición evitó que fuera ejecutado y puesto en prisión.

Para algunos analistas el caso *Irán-Contra* demostró que Irán había comenzado a buscar canales alternativos de relación con Estados Unidos e Israel, como parte de su desesperado intento de terminar la guerra al menos con una victoria cualitativa (Starkey, 1991:196). Pero más allá de esta aseveración vale la pena remarcar que el interés por conseguir llevar adelante la guerra, y por lo tanto la supervivencia de Irán como estado y como República Islámica, lo llevó a negociar con dos estados considerados los principales enemigos ideológicos de la Revolución: Estados Unidos e Israel.

La percepción iraní sobre la progresión negativa de la actitud que había tenido Estados Unidos hacia Irán durante el conflicto podía rastrearse hasta en periódicos reformistas muchos años después de finalizar la guerra. Así, *Salam* publicaba en 1995 que

Washington había atravesado por cuatro fases diferentes: 1) Relativa neutralidad al comienzo de la guerra; 2) apoyo tecnológico y establecimiento de relaciones con Iraq; 3) apoyo técnico-militar hacia Iraq y en sus operaciones militares contra Irán y 4) posicionamiento anti-iraní y ataque directo contra instalaciones militares y no militares en el Golfo Pérsico¹⁶. El derribo del Airbus de *Iran Air*, que forzó la finalización de la guerra por la imposibilidad militar para Irán de llevar adelante un ataque de represalia contra tan poderoso ejército, no hace más que corroborar esta afirmación.

La importancia del factor shií en la relación con Iraq

Los shiíes representan casi el 60% de la población iraquí. La mayoría son de origen árabe e intentan establecer un gobierno iraquí que reconozca su mayoría, nunca antes aceptada por el gobierno de Saddam. Décadas de represión y de eliminación de líderes chiíes por parte del régimen iraquí han provocado que no exista una dirigencia centralizada, sino una gran cantidad de líderes carismáticos con diverso grado de autoridad religiosa que, tras la desaparición de Saddam, están compitiendo por mayores cuotas de poder en el seno de la comunidad chií.

El hecho de que Irán sea el único Estado musulmán cuya religión oficial es el shiísmo, y teniendo en cuenta la existencia de una estructura jerárquica en el clero chií que el sunnismo no posee, el régimen de los ayatolás ostenta un papel primordial entre la población chií iraquí. Si bien es cierto que el cargo más alto del sistema político iraní, el *Velayat al Faqih*, es una institución estatal que no es reconocida como propia por la mayoría de los chiíes iraquíes, también lo es que gran parte de los ayatolás de Iraq, sobre todo en los últimos veinte años, se han formado en los seminarios de la ciudad iraní de Qom, bastión del jomeinismo. El mismo Gran Ayatolá al Sistani, quien ostenta el más alto grado en la jerarquía clerical chií iraquí, es de origen iraní y se ha formado en Mashad, una de las ciudades santas del shiísmo en Irán. No obstante, al Sistani no reconoce la institución del *Velayat al Faqih*, ni tampoco pretende el establecimiento en Iraq de un sistema republicano islámico al estilo iraní.

La existencia dentro de Iraq de las dos ciudades sagradas más importantes para el shiísmo, Nayaf y Kerbala, repercute también en el interior de Irán, y su control es visto

¹⁶ *Salaam*, 18 de Julio de 1995.

por el *establishment* iraní como un factor fundamental para la estabilidad nacional. Por un lado, por la importancia que dichas ciudades tienen como centros de poder dentro del clero chií y, por lo tanto, como difusoras de una cierta ideología político-religiosa que podría llegar a rivalizar incluso con la misma Qom; por otro lado, por la trascendencia que la peregrinación a estas ciudades tiene para los chiíes. Durante más de veinte años las visitas provenientes de Irán estuvieron vetadas, pero después de la caída de Saddam son miles los peregrinos que acuden a diario. Aprovechando la permeabilidad de las fronteras ante el descontrol existente en el lado iraquí, muchos peregrinos no habrían regresado a Irán. A esto habría que agregar los cientos de iraquíes de origen iraní que fueron expulsados de Iraq durante la década de los ochenta y que actualmente han retornado a Iraq, registrándose como iraquíes ante las nuevas autoridades provisionales y generando un cambio en las correlaciones de fuerzas tanto en Irán como en suelo iraquí. Sin embargo, esta misma situación está siendo aprovechada por los sectores conservadores iraníes para exportar la ideología del *Velayat* a territorio iraquí y para introducir militantes y ayuda económica y material proveniente de las *bonyad* (fundaciones iraníes controladas por los clérigos conservadores).

Si bien es cierto que la el cargo de *Velayat-e Faqih*, es una institución estatal iraní y no es reconocida como propia por el resto de los shiíes, también es cierto que la mayoría de los *ayatollah* shiíes iraquíes se han formado en los seminarios de la ciudad iraní de Qom, bastión de la ideología jomeinista. Por otra parte, la existencia dentro de Iraq de las dos ciudades sagradas más importantes para el shiísmo, Nayaf y Kerbala, hace también de la relación entre Irán e Iraq algo fundamental a tener en cuenta para la estabilidad de la región. Por un lado la importancia que dichas ciudades tienen como centros de poder dentro del clero shií y por lo tanto como difusores de una cierta ideología político-religiosa que podría a llegar a rivalizar incluso con la misma Qom. Por otro lado la trascendencia que la peregrinación a estas ciudades tiene para los shiíes.

La guerra como instrumento de política exterior

El colapso del régimen del Sha y el ascenso del Ayatollah Jomeiní marcó el retorno a la guerra fría y la confrontación en las relaciones entre Irán e Iraq tras la firma del Acuerdo de Argel de 1975. El advenimiento de un régimen clerical y la proclamación de la

República representaron un nuevo desafío ideológico al status quo regional, cuidadosamente alimentado y sostenido por el Sha y el régimen iraquí desde la firma del acuerdo. La revolución islámica introdujo entonces un nuevo factor ideológico, estableciendo un régimen religioso, panislámico, radical y universalista en Irán, contra un régimen nacionalista, socialista y secular en Iraq, lo que significó que regionalmente los papeles cambiaron. Iraq había dejado de ser considerado el país revolucionario y anti-status quo tras la firma de los acuerdos de Argel de 1975 y de mejorar sus relaciones con los demás estados del Golfo. Al contrario, el Irán del Sha, que había sido considerado un país garante de la estabilidad y el equilibrio de poder en el Golfo Pérsico, pasó a ser temido como un estado revolucionario y desestabilizador, a partir de la toma de poder de Jomeiní.

No obstante las relaciones entre Hussein y la Revolución triunfante comenzaron bien. El 13 de febrero de 1979 el gobierno iraquí envió un telegrama de felicitaciones expresando el deseo de que la nueva república forjase fuertes relaciones de amistad y buena vecindad con todos los estados árabes en general e Iraq en particular. Asimismo, en mayo de 1979 aplaudió los pasos positivos adoptados por el régimen iraní frente al conflicto árabe-israelí, con la ruptura de relaciones diplomáticas con Israel y Egipto después de la firma de Camp David, así como también el abandono del rol de policía del Golfo y su voluntad de adherir al Movimiento de No Alineados, atestiguando una orientación exterior positiva del nuevo régimen (Abdulghani, 1984: 181-182).

Sin embargo a partir de diferentes discursos de personalidades como Montazerí y el Ministro de Asuntos Exteriores, Ibrahim Yazdí, entre julio y octubre de 1979, se comenzó a mostrar a los iraquíes que las diferencias con el Sha eran solamente ideológicas, y que eso no se reflejaría en un mejoramiento de las relaciones con Iraq. Estas posiciones sostenían la continuidad de la ocupación por parte de Irán de las tres islas del Golfo que habían sido invadidas por el Sha en 1971¹⁷, como así también el apoyo del gobierno iraní a la *Dawa* Islámica iraquí (movimiento guerrillero shií)

Jomeiní buscó desde un principio participar activamente en los asuntos interárabes, dando su apoyo a la causa palestina, mejorando sus relaciones con Siria,

¹⁷ Las islas de Abu Musa, Tunb-e kuchek y Tunb-e bozorg, ubicadas en el estrecho de Ormuz y que estaban bajo administración británica y emiratí conjunta hasta la retirada de Gran Bretaña del Golfo Pérsico, fueron ocupada por el ejército iraní en 1971.

alentando a las minorías shiíes del Golfo y de Iraq a levantarse contra sus gobiernos etc. Intentó también en todo momento minimizar las dimensiones árabe-persa y sunní-shií en su discurso, haciendo hincapié en las dimensiones islámico-no islámico u oprimido-opresor. De esta manera, se intentaba superar el aspecto nacionalista de la Revolución Islámica, tratando de borrar la etiqueta de Revolución Iraní que muchos ya le habían otorgado.

Los cruces discursivos entre Jomeiní, Bani Sadr y Hussein fueron escalando desde fines de 1979 y a lo largo de todo 1980, año en que se produjeron a lo largo de la frontera irano-iraquí numerosas escaramuzas entre tropas fronterizas. Iraq acusaba al nuevo régimen de continuar la política expansionista del Sha y de adoptar el rol de Gendarme del Golfo a lo que Irán respondió con que era Iraq quien pretendía heredar ese rol con la desaparición del Sha. El 17 de septiembre de 1980 el Presidente Saddam Hussein declaraba que, debido a las frecuentes y flagrantes violaciones al acuerdo de Argel de 1975, por parte de Irán, su gobierno consideraba el acuerdo abrogado, lo que volvía a poner bajo jurisdicción iraquí todo el Shatt el Arab. Si bien durante todo el mes se produjeron choques y combates en la frontera, se considera el 22 de septiembre de 1980 como el comienzo a gran escala de la guerra (Abdulghani, 1984: 200-205).

Aunque es aceptado que Iraq comenzó las hostilidades, es cierto que Irán supo instrumentalizar desde un primer momento el conflicto, incluso llegando al punto de prolongarlo injustificadamente aun cuando se sabía que la guerra no tendría un resultado favorable para Irán. Jomeiní vio a la invasión iraquí como una señal de indulgencia divina para la República Islámica, ya que impulsaba el patriotismo iraní, estimulado por la fe shií, y enfocaba la atención en el enemigo externo, factores que reforzaban el control de las fuerzas clericales en Irán.

Si hay un acontecimiento en el que se ve claramente la participación de Jomeiní en la toma de decisiones es en la guerra con Iraq. La ideología islámica fue así un instrumento mayor de movilización militar para la conducción de la guerra. Las desmoralizadas y diezmadas fuerzas armadas iraníes fueron llamadas a defender el Islam contra el Sha, Hussein o Yazid. El Islam también fue un motivador para las masas que formaron parte de las fuerzas regulares y de las irregulares como los *Pasdarán* y los *Basijí*. La postura negociadora iraní se expuso en términos islámicos, y no en los del derecho internacional. Al insistir en la retirada de las tropas iraquíes como pre-requisito

para la paz, los gobernantes iraníes invocaban los preceptos coránicos y no los principios de la Carta de Naciones Unidas. Paradójicamente, la ideología islámica ha sido invocada tanto para justificar la defensa de Irán, como posteriormente para invadir Iraq.

En la ideología de Jomeiní hay una sociedad islámica universal, en donde las fronteras internacionales son de importancia secundaria. Consecuentemente, una vez que la agresión contra el Islam es cometida, su defensa no puede frenarse en las fronteras del estado (Ramazani 1983:25). La utilización de la guerra como instrumento para exportar la revolución, resultó quizás el menos efectivo de los argumentos. La guerra sirvió para consolidar la Revolución al interior del país, distrayendo la atención de la feroz lucha interna que se desarrollaba entre los sectores más radicales y nacionalistas por controlar el régimen. Pero un error de cálculo iraní impidió que la contienda se desarrollara en su favor. A pesar de la superioridad militar iraní, su mayor territorio y población, Irán no pudo ni siquiera mantener durante un período prolongado de tiempo la Península de Fao, la yugular del petróleo iraquí hacia las aguas del Golfo. Lo que Irán no contaba era con el aglutinamiento de las monarquías del Golfo y las potencias occidentales apoyando a Iraq, lo que lo dejó prácticamente aislado de apoyos políticos y militares, salvo contadas excepciones. Con lo que sí contaba Irán y que no se produjo, fue precisamente con levantamientos shiíes en el interior de Irak y otros países del Golfo, que hubieran condicionado su apoyo a Hussein y le hubieran restado efectividad militar. De todas maneras, teniendo en cuenta lo que explicamos anteriormente, estaba claro que de haberse producido un colapso iraquí en la guerra, habría sido por la maquinaria bélica iraní y no por levantamientos internos inspirados en la Revolución.

Las diferencias nacionales han jugado un papel fundamental a la hora de dividir aguas entre Irán e Irak. Ni la visión universalista pregonada por la Revolución Islámica, ni el nacionalismo árabe de Hussein sirvieron como fuerzas movilizadoras del otro lado de la frontera como para generar levantamientos antigubernamentales. Pero en este caso el resultado fue mucho más perjudicial para Irán que para Irak. La Revolución Islámica se encontraba en pleno proceso de consolidación, y la posibilidad de generar movimientos políticos en los países árabes que propugnaran la creación de repúblicas islámicas al estilo iraní hubiera significado un triunfo político innegable y el comienzo de un camino que llevaría a Irán a ser una potencia con un alcance que excedería el ámbito regional. Las percepciones erradas acerca de la receptividad del llamamiento revolucionario por parte

de los vecinos y la hostilidad que los estados árabes mostraron desde un primer momento frente a la revolución fueron los factores desencadenantes del incumplimiento de la propuesta iraní.

Una de las implicaciones regionales fundamentales que tuvo la guerra fue la fractura y polarización del mundo árabe entre dos campos opuestos representado por los ejes Irán-Siria-Libia e Iraq-Arabia Saudí-Jordania, lo que representó una de las pocas victorias políticas de la República Islámica teniendo en cuenta su meta de desviar la disputa con Iraq del eje árabe-persa o shií-sunni. Otra implicación regional fue que tanto Irán como Iraq quedaron exhaustos militar y financieramente, lo que permitió a Arabia Saudí aumentar la importancia de su rol político sobre los otros estados del Golfo, haciendo que ambos estados fracasaran en su objetivo de ejercer el liderazgo regional. Pero más que nada el agotamiento militar iraní sirvió de prueba para el momento ideológico revolucionario en el área, demostrando que la capacidad iraní de exportar la revolución no era sin costo y que su poder no era ilimitado.

La imposibilidad de ambos estados de volcar el conflicto a su favor de una manera decisiva, y sobre todo, el comienzo de la intervención decidida de Estados Unidos a favor de Iraq a través del abanderamiento de los buques que entraban en puertos iraquíes, junto al derribo del Airbus iraní por parte de un crucero de Estados Unidos, hizo que Irán, o mejor dicho Jomeiní, decidiera finalmente aceptar la resolución 598 de ONU que exigía el cese del fuego. Según Jomeiní, la aceptación de la tregua para salvar la patria fue “más mortal que tomar veneno”¹⁸. De acuerdo con fuentes de inteligencia de Estados Unidos, el 16 de julio de 1988, hubo una reunión en Teherán de altos funcionarios, incluyendo a Montazerí, Rafsanyaní, el primer Ministro Mir Musaví, y Ahmad Jomeiní, hijo del Líder, para tratar el tema de la finalización de la guerra. Montazerí recomendaba, al igual que Rafsanyaní, que por interés de la Revolución, Jomeiní debía confirmar el acuerdo de cese del fuego, lo cual fue finalmente aceptada por el líder (Rezun, 1990: 30). En este caso, el imperativo del interés nacional prevaleció sobre los principios ideológicos de Jomeiní.

Desde la aceptación iraní del cese del fuego de agosto de 1988, la situación entre Irán e Iraq era el de un estado de no-guerra pero al mismo tiempo de no-paz. A partir de la firma de la tregua comenzó una interminable negociación entre los dos gobiernos, en la cual la posición oficial de Irán, representada por Rafsanyaní, era la de adopción de una

¹⁸ *El País* y *New York Times*, 21 de julio de 1988.

postura de resistencia a las condiciones iraquíes. La posición iraní después de la guerra era muy desfavorable en la mesa de negociaciones. En primer lugar Iraq poseía una definitiva ventaja militar. En segundo lugar contaba con una más sólida posición internacional por el apoyo de los estados del Golfo y Estados Unidos principalmente. En tercer lugar figuraba la posesión de 26.000 millas cuadradas de territorio iraní por parte del ejército iraquí. Y en cuarto lugar Iraq tenía una relación de prisioneros favorable de 3 a 1.

Estaba claro que Irán no tenía muchas opciones para imponer sus condiciones por lo que el propósito de la diplomacia iraní se podía resumir en una palabra a partir de 1988: contención. Irán quería contener no solo el avance del poderío iraquí sino también la creciente presencia de Estados Unidos en el Golfo. En función de su máximo objetivo de contención la diplomacia iraní calculó alcanzar dos objetivos relacionados: prevenir un nexo de poder entre Iraq y Estados Unidos y disuadir a Iraq a través de una combinación de medios diplomáticos y militares (Afrasiabi 1994:60).

El Golfo Pérsico

El Golfo Pérsico ha sido una de las prioridades fundamentales en el diseño de la Política Exterior de Irán a lo largo de su historia. Desde el siglo XVII, a consecuencia de la imposibilidad de expansión del Imperio Persa hacia el oeste por la presencia otomana, el Golfo Pérsico se convirtió en la vía obligada para el comercio, haciendo imprescindible para los gobernantes persas que no hubiera presencia de ejércitos extranjeros en la región y también que fuera preferible la creación de estados vasallos que sirvieran como colchón de seguridad ante amenazas exteriores. El mantenimiento de la integridad territorial y la defensa de su frontera marítima han dependido por lo tanto del control que Irán pudiera ejercer sobre las aguas del Golfo y sobre su entrada, el Estrecho de Ormuz. Cuatro siglos después, una de las preocupaciones principales de Irán en cuanto a política exterior sigue siendo la seguridad y el control del Golfo Pérsico y la amenaza que representa la presencia militar extranjera en la región.

A partir de lo antedicho, la relación entre la República Islámica y los países árabes ribereños del Golfo Pérsico (los seis que forman el Consejo de Cooperación del Golfo más Irak) adquiere notable relevancia para garantizar la estabilidad y seguridad en una región

que ha experimentado dos guerras en los últimos veinte años y que goza del triste récord de ser la que más dinero gasta de sus presupuestos en armamentos.

Diferencias ideológicas y religiosas, rivalidades políticas, disputas económicas y divergencias estratégicas y de seguridad son los factores que han influido en las relaciones entre Irán y sus vecinos del sur durante la última mitad del siglo XX. Conviene recordar algunos hitos en las relaciones bilaterales anteriores y posteriores a la revolución:

1- En primer lugar, el abandono del Golfo Pérsico en 1971 por parte de Gran Bretaña, que hasta ese momento desempeñaba el rol de potencia colonial controlando sus aguas y su acceso. Este vacío fue ocupado por Irán, que gobernado por el Sha Mohamed Reza Pahlevi, pretendió ejercer el papel de gendarme de la región apoyándose en las políticas de contención que Estados Unidos implementó a partir de la década de los 50. Ellas tenían como objetivo evitar que la Unión Soviética y los regímenes árabes vinculados a ésta pusieran en peligro el suministro de petróleo a occidente. Fruto de esta política exterior iraní fueron las numerosas intervenciones militares en la región por parte de los ejércitos del Sha. Solo mencionaremos aquí la ocupación de *Abu Musa*, *Tunb-e bozorg* y *Tunb-e kuchek*, tres pequeñas islas estratégicamente ubicadas en la entrada del Golfo y pertenecientes a Emiratos Árabes Unidos, un día antes que Gran Bretaña se retirara de la región en noviembre de 1971. Luego de la ocupación militar el Sha acordó con las autoridades de los emiratos la explotación conjunta de las islas pero sin discutir la cuestión de la soberanía. La acción fue condenada por todos los países árabes aunque Arabia Saudí fue acusada de aceptar este sacrificio como pago por la asunción por parte del Sha Pahlevi de la defensa de las monarquías petroleras frente al nacionalismo árabe.

2- En segundo lugar, la Revolución Islámica de Irán en 1979, que enfrentó ideológica y religiosamente al republicanismo shií del Ayatollah Jomeiní con el absolutismo monárquico sunní de la dinastía Saud. La amenaza a la supervivencia de las monarquías del Golfo condujo a que se alentara a Saddam Hussein a invadir Irán y provocar una guerra que duró 8 años y produjo más de 1 millón de muertos. A través de la creación del Consejo de Cooperación del Golfo en 1980, hegemonizado por Arabia Saudí, se proveyó de apoyo financiero al régimen iraquí hasta la finalización de la guerra y se coordinaron políticas de seguridad internas para evitar que la propaganda revolucionaria iraní incitara a las minorías shiíes de Bahrein y Arabia Saudí a rebelarse

contra sus gobiernos. A su vez la prédica revolucionaria de Jomeiní se manifestó en el principio de exportación de la revolución a los países musulmanes del entorno, incluyendo a las monarquías del Golfo, Iraq y Líbano, basándose en la utilización de las comunidades shííes como punta de lanza para la penetración ideológica.

Si nos centramos en el principal actor regional del Golfo, Arabia Saudí, puede observarse que tanto el discurso como las acciones de política exterior iraní a partir de la revolución de 1979 fueron percibidos como amenazas reales. La retórica de la revolución iraní alarmó al Rey Fahd, quien había cultivado una estrecha relación con el Sha, compartiendo la postura pro occidental. No obstante, había otros en el círculo gobernante de Arabia Saudí, principalmente el príncipe Abdullah y algunos de los hijos del Rey Faisal, que no veían necesariamente a la revolución en Irán como enemigo de los intereses saudíes. Por el contrario se acusaba indirectamente a la política que la monarquía saudí llevaba adelante y se alertaba sobre la inevitable reacción de la sociedad islámica si se sometían a una rápida e insensible modernización de tipo occidental, y se expresaba la desconfianza en Estados Unidos como aliado, dada la rapidez con la que habían abandonado al Sha en el momento de su caída (Hunter 1990:9).

A partir de 1979 las áreas sensibles en las relaciones bilaterales Irán-Arabia Saudí y las percepciones de amenaza se multiplicaron y las áreas de posible cooperación o concertación se redujeron, por las diferencias ideológicas y políticas tras el cambio de régimen y orientación exterior de Irán.

La exportación de la revolución y la adopción de los siete principios descritos por Ramazani en el apartado anterior, evidenciaron un reclamo por parte del gobierno iraní de hablar por una autoridad islámica universal, siendo un claro desafío al gobierno saudí, quien vio su legitimidad ligada a su rol de protector de los lugares sagrados de Meca y Medina. El desafío se planteaba no solo en el ámbito regional, en competencia frente a otros estados islámicos, sino también en el ámbito interno de Arabia Saudí. La prédica revolucionaria iraní pareció exacerbar las divisiones internas, tanto entre los shííes de la provincia oriental como entre los radicales islamistas dentro del reino. La aspiración del Irán revolucionario de jugar un rol de líder del mundo islámico lo puso entonces en directo enfrentamiento con Arabia Saudí. El activismo islámico de Jomeiní era por definición, antimonárquico, anti occidental y anti saudí, tanto en el marco del golfo como en el mundo islámico en general. El activismo iraní en el mundo musulmán –entre los

palestinos, libaneses y afganos— devino parte de una más amplia rivalidad por influencia (Chubin y Tripp, 1996: 10-15).

La Peregrinación a la Meca fue una constante fuente de tensión entre Irán y Arabia Saudí por su utilización como instrumento publicitario y de arenga revolucionaria por parte de Irán. Militantes iraníes hacían constantes manifestaciones durante el *Hajj* y cada año se producían enfrentamientos con las autoridades saudíes. En 1987, 450 peregrinos, principalmente iraníes, perdieron la vida en oscuras circunstancias por parte de las fuerzas de seguridad saudíes. La reacción de las autoridades de Arabia Saudí fue limitar a 45.000 peregrinos la cuota anual de *Hajj* para Irán, de los 150.000 que tenía anteriormente, y prohibió totalmente las manifestaciones y arengas políticas. En 1987 se cortaron las relaciones diplomáticas bilaterales. Dos años después, en 1989 se atribuyó un atentado en Meca a shiíes kuwaitíes.

Arabia Saudí, alertada ante la amenaza regional que representaba Irán se acercó a Iraq y promovió la creación de un mecanismo de consulta y embrión de sistema de seguridad con el Consejo de Cooperación del Golfo. Amparado en la nueva doctrina Carter y el recientemente creado Comando Central (Centcom), Arabia Saudí estrechó los lazos militares con EEUU, proveyéndose aviones de sistema de alerta AWACS entre los años 1980 y 1981. Este hecho marcó la relación Arabia Saudí-Irán. Al invitar a EEUU a proveer asistencia militar en el Golfo Pérsico, el gobierno saudí inició un proceso de compromisos militares que culminó trágicamente para los saudíes a partir de la aparición de Bin Laden. El ejército incluso derribó dos aviones de guerra iraníes sobre sus aguas territoriales con información provista por los AWACS. Para Arabia Saudí la modernización de su fuerza aérea y el apoyo de EEUU mostraron a Irán los límites de su poder militar. Durante la década de los 80 los gastos militares saudíes sobrepasaron por mucho los de Irán e Iraq juntos.

Por su parte Irán nunca amenazó militarmente en forma directa a Arabia Saudí aunque atacó petroleros en aguas saudíes en respuesta a ataques iraquíes a las exportaciones de petróleo iraní. Con ello intentaba presionar a Iraq para que terminase la guerra de los petroleros sin desestabilizar a Arabia Saudí (Chubin y Tripp, 1996: 13).

En cuanto a los estados que formaron el Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudí, Kuwait, Bahréin, Qatar, Omán y Emiratos Árabes Unidos), la revolución iraní sirvió para que resolvieran algunas diferencias y llegaran a la creación de este

organismo de consulta y cooperación, identificando a Irán como un peligro común y a Iraq como al contendiente a apoyar en la guerra. Teherán por lo tanto percibía al CCG como una amenaza en tres sentidos: 1) era un pacto militar anti iraní; 2) representaba una organización exclusivamente árabe con intenciones de mantener a Irán fuera del golfo que pretendían arabizar y 3) actuaba como cobertura a la expansión de la influencia saudí. No obstante, y a pesar del empeoramiento evidente de las relaciones de Irán con Arabia Saudí y Kuwait, no ocurrió lo mismo con las que mantuvo con los EAU, Omán y Qatar (Hunter, 1990: 105-106).

Desde la creación del CCG la cuestión de las islas fue utilizada por Arabia Saudí como excusa para no normalizar relaciones con Irán. En todo este período se intentó elevar la cuestión a nivel árabe generando declaraciones de condena a Irán en el ámbito del CCG y de la Liga de Estados Árabes.

El petróleo ha sido un factor de enfrentamiento constante en la primera etapa de la Revolución Islámica. El comienzo de la guerra en 1980, y sobre todo el ataque masivo contra petroleros en aguas del golfo a partir de 1984, puso en peligro el suministro petrolero a occidente. Ambos países contendientes trataban de estrangular la exportación de petróleo para reducir la disponibilidad de recursos económicos y militares del adversario.

Durante la guerra Irán pretendió sin éxito cerrar el paso de buques iraquíes por el Estrecho. Arabia Saudí y Jordania ayudaron a exportar el petróleo iraquí por tierra y por oleoductos. El abanderamiento de barcos por potencias externas al Golfo fue respondido por Irán con el minado del estrecho amenazando ya no solo a los barcos iraquíes sino a todos los que pasaran por allí.

En cuanto a la política de precios de petróleo, Irán veía a Arabia Saudí aún mucho más hostil hacia sus intereses. En esencia al principio de la guerra los saudíes incrementaron su propia producción cuando hubo escasez evitando que aumentara el precio, lo que habría favorecido a Irán. El rey Fahd estaba presionado por la familia Saud para abandonar esta política que hacía de Arabia Saudí el productor equilibrador ('swing producer') de la OPEP. Como resultado los saudíes decidieron aumentar su producción en la creencia que esto disciplinaría a los otros miembros de OPEP a cortar su propia producción. La estrategia fracasó y llevó a un colapso en los precios, afectando a todos los productores, incluyendo tanto a Arabia Saudí como a Irán. El comportamiento saudí llevó

a los iraníes a ver a la OPEP como un apéndice de las políticas saudíes, contrarias a sus intereses económicos. Ambos estados intentaron maximizar sus producciones para que no cayeran sus ingresos de divisas, pero la estrategia saudí fue particularmente lesiva contra los intereses iraníes, con lo cual Teherán percibió que Arabia Saudí mantenía una guerra económica en su contra (Chubin y Tripp, 1996: 14).

Oriente Medio

Desde la Revolución Islámica de 1979 Irán ha mantenido una postura crítica hacia el proceso de paz árabe-israelí. Su no reconocimiento del Estado de Israel y su oposición a la solución de los dos estados –Israel y Palestina– ha sido la constante hasta la actualidad, y ni siquiera durante la presidencia del reformista Mohamed Jatamí esto ha sufrido cambio alguno. A partir de 1979, el gobierno surgido de la Revolución Islámica tomó la causa palestina como una de sus principales banderas políticas, dejando de lado el comportamiento ambiguo que el Sha Reza Pahleví había demostrado a lo largo de su mandato.

Así, durante los treinta años de la república el discurso iraní ha permanecido inamovible: el establecimiento del Estado Palestino en los territorios ocupados por Israel, a quien nunca se ha reconocido como Estado. En los primeros años de la República, Irán utilizó la política exterior como instrumento de exportación de la Revolución, ayudando, entre otras cosas, a la creación y sostenimiento de *Hezbollah* en el sur del Líbano, en el contexto de la invasión israelí de 1982. Por el contrario, la relación entre la OLP de Yasser Arafat y el gobierno iraní solo existió hasta 1983, cuando los sucesivos gobiernos iraníes le retiraron su apoyo, sobre todo a partir de los acuerdos de Oslo.

Paradójicamente, la vinculación con Israel no desapareció automáticamente tras la revolución. En los primeros años de la guerra Irán-Iraq Israel actuó extraoficialmente como intermediario en la venta de armas de Estados Unidos al gobierno iraní durante el *Irán-Contra* affaire. Ante la coincidencia de intereses y de percepciones de amenaza frente a los Estados árabes, Israel –al igual que Estados Unidos– eligió mantener contactos con algunos militares y miembros del gobierno revolucionario. Durante los primeros meses de la revolución esperaban que algún grupo realizara un golpe contra-revolucionario que restituyera a Irán en la alianza regional. Al mismo tiempo debilitaban

militarmente a Saddam Hussein, un peligroso enemigo regional con mucho ascendiente en el mundo árabe.

En definitiva, Irán no pudo superar la especificidad shií (ni persa) de su islamismo revolucionario, y no pudo establecer una base de acción entre los palestinos, en su mayoría sunníes. Solo en el Líbano pudo promover la creación de *Hezbollah*. No por ello, sin embargo, dejó de utilizar la causa palestina como bandera política panislámica. La celebración del día de Al Qods es desde la revolución una de las citas oficiales obligadas para expresar la firmeza contra Israel, frente a la sede diplomática de la OLP en Teherán, antigua embajada israelí confiscada en 1979.

La Unión Soviética y Afganistán

Tras la revolución islámica de 1979 la política exterior de Irán hacia el norte se tiñó de la ideología revolucionaria del ayatollah Ruhollah Jomeiní, profundamente anticomunista, aunque no se produjo sin embargo la ruptura con la Unión Soviética. A pesar de la abrogación del tratado ruso-iraní de 1921, de la acuñación del principal slogan de la política exterior iraní —ni Oriente ni Occidente, república islámica— y de la exportación de la revolución como principal *leit motiv* del nuevo régimen, el gobierno provisional de Mehdi Bazargán intentó mantener una política gradualista con Moscú.

Bazargán pretendía reducir la percepción de amenaza que los soviéticos tenían ante una posible exportación de la revolución hacia las repúblicas soviéticas de Asia Central y Cáucaso, y al mismo evitar tiempo el aislamiento geográfico total del gobierno revolucionario. La exhortación revolucionaria que fue habitual hacia los vecinos árabes y shiíes del sur y oeste a través de emisiones de radio en sus propios idiomas y el establecimiento de sedes de grupos de oposición en el exilio iraní, no se reprodujo hacia las poblaciones musulmanas del norte. Apenas hubo exiliados de Asia Central en Irán, los cuales no generaron ningún grupo homogéneo de oposición en el exilio, ni radios que emitieran el discurso revolucionario hacia la región. Esto fue visto como un guiño a las autoridades soviéticas sobre las intenciones iraníes de no generar un enemigo en el frente norte, a pesar de la habitual crítica contra la invasión soviética de Afganistán y la prohibición del partido comunista iraní Tudeh en 1983. (Zabih 1982:173; Ramazani,

1990:40 y Roy, 1998). El tenor de las manifestaciones de Jomeiní al referirse al comunismo o a la Unión Soviética nunca fueron del mismo nivel que las realizadas respecto al capitalismo o Estados Unidos. La misiva que el Líder iraní envió a Gorbachov en 1989 era una clara muestra de la vocación redentora de la revolución islámica respecto al comportamiento pasado de la Unión Soviética, pero sin la utilización de la prédica incendiaria habitual en otros casos:

“Después de mencionar estos problemas y asuntos preliminares, permítame invitarlo a estudiar seriamente el Islam, no es porque el Islam y los musulmanes tengan necesidad de Ud. Sino porque el Islam ha exaltado los valores universales que pueden brindar comodidad y salvación a todas las naciones y extirpar los problemas básicos de la humanidad. Un entendimiento verdadero del Islam puede librarlo para siempre del problema de Afganistán y otras complicaciones similares. Nosotros tratamos a los musulmanes del mundo como si fueran musulmanes de nuestro propio país y participaremos siempre en su destino”¹⁹.

Este posicionamiento iraní hacia la Unión Soviética se mantuvo hasta la muerte de Jomeiní en 1989, año en que el propio bloque soviético empezó a desmoronarse con la caída del muro de Berlín. Sin embargo aún quedaba tiempo para la firma en 1991 de dos acuerdos fronterizos entre Moscú y Teherán. El primero era un memorándum de entendimiento que establecía once puestos de tránsito fronterizo entre Irán y las repúblicas soviéticas de Turkmenistán y Azerbaiyán, y el segundo un convenio que permitía la libertad de viaje transfronterizo de poblaciones étnicas azeríes y turkmenas hasta 45 millas en el interior de ambos países (Mojtahed, 2002: 63).

Afganistán fue un escenario regional importante en el que Irán tuvo que lidiar con una doble disyuntiva ideológica y política. Por un lado, y a pesar de las críticas respecto a la invasión a Afganistán, el discurso anticomunista propio del ideario revolucionario shií tuvo que ser moderado para evitar una reacción soviética. Por otra parte, la coincidencia de intereses con Arabia Saudí respecto a la expulsión de los soviéticos de Afganistán entraba en contradicción con su enfrentamiento ideológico y estratégico por el liderazgo regional. Desde la invasión en 1979, ambos estados estaban, en contra de la intervención soviética, pero apoyaron durante todo el conflicto a facciones distintas, y al contrario que Arabia Saudí, Irán nunca cortó lazos diplomáticos con Kabul durante el período de ocupación.

¹⁹ Carta del Imam Jomeiní a Mikhail Gorbachev, Enero 1989, en Jomeiní, 1993, pág. 6.

Los dos gobiernos financiaron a diversas facciones muyahidín como modo de incrementar su prestigio en la lucha contra el infiel comunista y en defensa de una nación musulmana. Pero los dos apoyaron a grupos que en ocasiones se enfrentaron entre sí y que evitaron que hubiera una coordinación que acelerara la derrota del gobierno respaldado por Moscú. Irán solo ayudaba a los *hazara* shiíes durante la década de los 80 pero nunca fomentó su lucha bajo un mandato único. Recién a partir de 1988 las autoridades iraníes vieron la necesidad de unir a los *hazara* y ayudaron a que los ocho grupos se unieran en el partido Hizb-e Wahdat, presionando para que ingresaran en las negociaciones para un nuevo gobierno junto a los muyahidin tras la retirada soviética (Rashid 2000:303).

Por su parte de todos los grupos opositores al gobierno pro soviético de Kabul, los que tenían su retaguardia en Irán fueron los únicos que no recibieron dinero de Estados Unidos o de Arabia Saudí, así como los dos millones de refugiados en Irán tampoco recibieron ayuda por parte de ninguna agencia internacional, ACNUR y Cruz Roja incluidas. La guerra que por ese entonces mantenía Irán con Irak, impidió que la ayuda a las facciones shiíes afganas fuera significativa.

Europa y la cuestión nuclear

Las relaciones entre los países de la Unión Europea (UE) e Irán no han mantenido una línea única ni constante desde la revolución islámica hasta la actualidad. La falta de una política exterior común de la UE se ha hecho sentir en muchas ocasiones en que los intereses implicados en las relaciones bilaterales soslayaron la posibilidad de mantener una política común. A grandes rasgos se podría resumir que a diferencia de Estados Unidos, que ha mantenido en la lógica de la “contención” desde 1979, Europa ha intentado “comprometer” a Irán y ha tratado de mantener un “diálogo crítico” basado más en las posibles recompensas económicas y comerciales que en la amenaza de sanciones unilaterales (Tarock, 1999: 41). Sin embargo, a lo largo de los primeros diez años de la república se vivieron situaciones conflictivas.

Francia, país que había albergado a Jomeiní durante su exilio, vio sus relaciones con Irán rápidamente deterioradas tras la revolución. El programa nuclear del Sha

contaba con participación francesa, y tras su caída Francia rehusó entregar uranio enriquecido. Tras la victoria de François Mitterrand se ratificó el bloqueo nuclear, lo que sumado a la provisión de armas francesas al ejército de Saddam Hussein para su guerra contra Irán, ponía a Francia en la lista de los estados hostiles a la república.

Gran Bretaña²⁰, por otra parte, había suspendido sus relaciones en 1979 tras la ocupación de la embajada americana. El 30 de abril, opositores iraníes habían invadido la embajada de Teherán en Londres, manteniéndola ocupada durante seis días. Las relaciones se restablecieron, pero un año más tarde se volverían a romper, cuando Jomeiní condenó a muerte al escritor anglo-indio Salman Rushdie por su novela *Los Versos Satánicos* el 14 de febrero de 1989. La fatwa, transmitida por radio desde Teherán, marcó un nuevo zenit en la ideologización de la política exterior iraní finalizada la guerra contra Iraq. El texto decía lo siguiente:

“Quiero informar a todos los intrépidos musulmanes del mundo que el autor del libro *Los versos satánicos*, que ha sido escrito y publicado en oposición al Islam, el profeta y el Corán, y aquellos editores que estaban advertidos de su contenido, están sentenciados a muerte. Hago un llamamiento a los musulmanes creyentes que ejecuten la sentencia rápidamente, donde los encuentren, así nadie más puede insultar la santidad del Islam. Cualquiera que resultara muerto en el intento será visto como un mártir”²¹.

Las relaciones con Gran Bretaña sólo se reiniciaron a nivel de encargado de negocios en 1990.

El programa nuclear iraní tenía, además de Francia, otros proveedores como Alemania y Estados Unidos²². Alemania, a través de la empresa Siemens, participaba de un proyecto para la construcción de seis centrales nucleares, que fue interrumpido tras la revolución por presiones de Estados Unidos. La relación bilateral con Alemania se vio también afectada por la venta de armas químicas al gobierno de Hussein en Iraq, que fueron utilizadas contra población iraní durante la guerra. No obstante, Alemania siguió siendo el mayor socio comercial europeo durante todo el período, y su ministro de asuntos Exteriores, Hans-Dietrich Genscher fue el primer alto funcionario occidental en visitar Irán tras la revolución.

²⁰ Ex potencia colonial con fuertes vínculos en Irán durante los siglos XIX y XX.

²¹ BBC News, 15 de febrero de 1989.

²² El programa nuclear iraní se inició en 1967 bajo el reinado del Sha Reza Pahlevi. En 1979 Irán disponía de un reactor nuclear experimental que funcionaba con uranio enriquecido al 93% comprado a Estados Unidos

Capítulo 3: LA PEI DURANTE LA PRESIDENCIA DE RAFSANYANÍ 1989-1997

Con la muerte de Jomeiní y la nueva constitución se abrió un nuevo período para la política interna de Irán, dando paso a una coordinación bicéfala, entre Rafsanyaní (presidente) y Jameneí (Líder), y mostrando las disputas domésticas existentes. Se produjo asimismo una pérdida de poder por parte del clero en las cuestiones del Estado, y un reacomodamiento de la élite política que concentró mayores cuotas de poder económico y político.

El nuevo contexto internacional post guerra fría y la invasión de Irak a Kuwait fueron los marcos en los cuales Irán tuvo que desarrollar su política exterior, la cual se caracterizó por la moderación y la neutralidad, en un intento de acercamiento con las potencias occidentales, junto al aparente abandono de la idea de exportar la revolución.

El contexto interno

La sucesión del Velayat y la concentración de las élites

La nueva constitución de 1989 y el post-jomeinismo dieron paso a la “segunda república” (Ehteshami, 1995) caracterizada por la disputa entre las diferentes facciones del clero que tuvo como protagonistas a los herederos naturales de Jomeiní: Alí Jameneí –sucesor de Jomeiní como *Velayat* y Presidente de la República de 1981 a 1989– y Hashemi Rafsanyaní, ex presidente del Parlamento y presidente electo con la nueva constitución en 1989.

En la práctica, Rafsanyaní y Jameneí hicieron funcionar al sistema de gobierno como dos estructuras de poder paralelas enfrentadas y trabadas mutuamente, sin que ninguna pudiera sobreponerse a la otra. Si bien estas dos estructuras seguían estando mayoritariamente ocupadas por miembros del clero, las diferencias de posturas entre sus miembros comenzaron a hacerse evidentes. Cabe recordar que tanto Rafsanyaní como Jameneí habían sido, junto a Montazerí, los delfines de Jomeiní. Pero mientras que Rafsanyaní fue respaldado por su mentor tras conocerse su vinculación al *affaire Irán-Contra*, Montazerí, sucesor designado por Jomeiní al puesto de Velayat, fue

defenestrado públicamente y removido de su futura condición. Ni sus credenciales islámicas de *Marja*, muy superiores a las de Rafsanyaní y Jameneí, ni el respaldo que ostentaba entre la población iraní y la élite clerical, le bastaron para mantener su posición cercana al poder. Al criticar abiertamente a Rafsanyaní por negociar con Estados Unidos, Montazerí resultó paradójicamente el mayor perjudicado de la trama.

Existen muchas versiones sobre el grado religioso que tenía Jameneí cuando fue designado *Velayat* tras la muerte de Jomeiní. La más común es la que dice que aún no había completado su formación para ser *ayatollah*, y que al igual que Rafsanyaní, era *hoyyatoleslam*. Designar al líder de la revolución y máxima autoridad del estado con tan bajo perfil jerárquico hubiera significado una merma considerable de su autoridad religiosa dentro y fuera de Irán, por lo que la Asamblea de Expertos tuvo que promoverlo de urgencia para que pudiera acceder al cargo propuesto (Sablier, 1989: 37). De las numerosas entrevistas realizadas entre 2004 y 2009 he podido comprobar la escasa homogeneidad de opiniones que existe aún hoy en torno del grado religioso de Jameneí tanto en ese momento como en la actualidad, algo que no sucede con el desaparecido Jomeiní, sobre quien no existen dudas de su condición de *Marja*.

La sesión de la Asamblea que designó a Jameneí como nuevo *Velayat* resultó memorable, ya que en primera instancia hubo un fuerte rechazo a su candidatura, presentada por Rafsanyaní. Este aseguró en su alocución ante la asamblea que el propio Jomeiní, en su lecho de muerte, le había manifestado su voluntad de elegir a Jameneí como su sucesor. Al tomar este último la palabra, no era dejado hablar por muchos de los expertos que se oponían a su nombramiento. Jameneí se retiró del estrado diciendo “de todos modos también estoy en contra de mi nombramiento”. Sin embargo, a la hora de votar, todos los miembros presentes dieron su aprobación a la designación de Jameneí. Esta secuencia, que fue sacada a la luz en un documental de la BBC veinte años después del nombramiento, daba clara cuenta de la escasa legitimidad que Jameneí ostentaba en el *establishment* clerical²³.

Dos de las principales consecuencias del proceso de sucesión política y reforma constitucional resultaron ser el fortalecimiento de los determinantes políticos en detrimento de los religiosos para las cuestiones del Estado y del clero, y un

²³ *Iran and the West*, documental de la BBC, 7 de febrero de 2009.

reacomodamiento de las facciones políticas que permitió la concentración en la élite de mayores cuotas de poder económico y político.

En relación a la primera consecuencia, la subordinación de lo religioso al estado se materializó con la estatalización de la función clerical. La jerarquía real dentro de la estructura política iraní dejó de ser religiosa, a diferencia de lo que ocurría con la primera constitución. Esto perjudicó notablemente al clero iraní, ya que limitaba la autonomía tradicional del alto clero, lo que se comprobó de dos maneras: 1) en primer lugar el clero perdió su autonomía financiera, porque las tasas religiosas eran colectadas a través del estado y distribuidas a través de las *Bonyads*; 2) en segundo lugar, las reglas tradicionales de sucesión y de autoridad entre los grandes ayatollahs fueron ignoradas por el estado cuando eligieron al nuevo guía. Más aún, la clericalización del aparato del estado promovió clérigos de medio nivel en detrimento de los grandes *ayatollahs*, que luego fueron incorporados a las filas de funcionarios del Estado. Los religiosos iraníes ya no forman parte de una jerarquía religiosa shií, sino que su poder y jerarquía se definiría en función de su relación con el estado, convirtiéndose en miembros de un grupo de interés por sí mismo. Este proceso fue denominado “mercantilización del clero” por parte de Oliver Roy (2001: 3-4).

El modo en que la élite religiosa iraní ha asumido el control del aparato del estado se puede rastrear en diferentes fuentes. Al revisar la composición de los órganos no electivos y más permanentes como el Consejo de Guardianes y el Consejo de Discernimiento, se pueden comprobar las filiaciones políticas y la permanencia de sus miembros a lo largo del tiempo.

Los seis juristas islámicos del Consejo de Guardianes designados por el Líder, en composiciones que se renuevan cada tres años, han sufrido apenas cambios en los nueve años que comprende este período, a diferencia de lo que pasó en el período anterior (ver tabla 4). Mohamed Shahrudí reemplazó a mediados de 1989 a Mohamed Yazdí –ambos de la Sociedad de Clérigos Militantes– quien pasó a ocupar la jefatura del poder Judicial, que se renueva por períodos de diez años.

El presidente del Consejo seguía siendo Ahmad Yannatí, un férreo aliado de Jameneí, que formó parte del cuerpo ininterrumpidamente desde su establecimiento en 1980.

Tabla 4

Composición de los seis juristas religiosos del Consejo de Guardianes 1989-1998²⁴

1989-1992	1992-1995	1995-1998
Ahmad Yannatí (P)	Ahmad Yannatí (P)	Ahmad Yannatí (P)
Mohamad Mo'men	Mohamad Mo'men	Mohamad Mo'men
Gholam Reza Rezvani	Gholam Reza Rezvani	Gholam Reza Rezvani
Abolghasem Khazali	Abolghasem Khazali	Abolghasem Khazali
Emammi Kashani	Emammi Kashani	Emammi Kashani
Mohamed Yazdi		
Mohamadi Gilani	Mohamadi Gilani	
	Hashemi Shahrudí	Hashemi Shahrudí

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo de Guardianes

Referencias: (P): Presidente del Consejo

En el caso del Consejo de Discernimiento, creado en 1987 e introducido en la constitución de 1989, su composición ha variado en la cantidad de miembros que lo componían en las dos composiciones pre y post constitucionales al pasar de 12 a 22 componentes. Los 12 iniciales eran en su mayoría miembros *ex officio* pertenecientes a otros organismos del estado, tal como lo había establecido Jomeiní al momento de su creación. Pero la composición de 1989 incluyó a diez miembros, entre los cuales se encontraban Mir Hussein Musaví, ex Primer Ministro, Ahmad Jomeiní, hijo del difunto Líder y Hassan Rohani. Ninguno de los tres ejercía cargo alguno en la estructura política para pertenecer al cuerpo, sino que fueron incluidos en la resolución de la nueva composición por decisión de Jameneí. Esto se explica por el interés del nuevo líder y miembros de la cúpula de la élite de mantener un foro de resolución de conflictos internos y externos compuesto de figuras relevantes de las diversas facciones reconocidas por el sistema, más allá de que no se encontraran representadas en los órganos electivos.

En las tres composiciones que muestra la tabla 5 (1987-1997) se puede comprobar la escasa variación de sus miembros a lo largo de los años, apenas dos de sus miembros, en función de los cargos ejercidos en el poder judicial y el consejo de Guardianes. Los otros permanecieron inamovibles en los diez años. También se puede

²⁴ La información sobre los componentes de la otra mitad del consejo –juristas no religiosos– durante las tres composiciones no pudo ser confirmada oficialmente porque se encontraba incompleta en las diversas fuentes que fueron consultadas.

comprobar el control de los clérigos dentro del cuerpo: todos menos uno eran religiosos en las tres composiciones.

Tabla 5
Composición del Consejo de Discernimiento 1987-1997

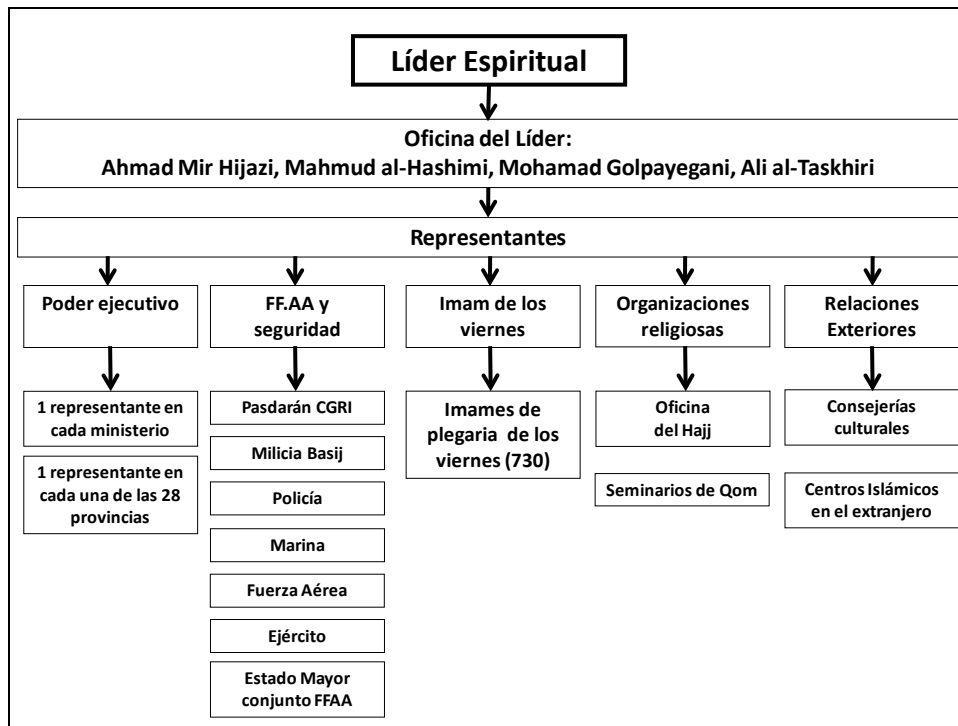
1987-1989		1989-1992		1992-1997		Rango
Hashemi Rafsanyaní	Mj	Hashemi Rafsanyaní	Pr	Hashemi Rafsanyaní	Pr	Hoyatoleslam
Ali Jameneí	Pr	Ali Jameneí	L	Ali Jameneí	L	Ayatollah
Ahmad Yannatí	CG	Ahmad Yannatí	CG	Ahmad Yannatí	CG	Ayatollah
Emammi Kashani	CG	Emammi Kashani	CG	Emammi Kashani	CG	Ayatollah
Golamreza Reznavi	CG	Golamreza Reznavi	CG	Golamreza Reznavi	CG	Ayatollah
Mir Hussein Musaví	1M	Mir Hussein Musaví		Mir Hussein Musaví		
Mohamad Mo'men	CG	Mohamad Mo'men	CG	Mohamad Mo'men	CG	Ayatollah
Hashemi Shahrudí	CG	Hashemi Shahrudí	CG	Hashemi Shahrudí		Ayatollah
Musaví Khoiniha		Musaví Khoiniha		Musaví Khoiniha		Hoyatoleslam
Abolghasem Khazali	CG	Abolghasem Khazali	CG	Abolghasem Khazali	CG	Ayatollah
Mohamed Reza Tavasoli		Mohamed Reza Tavasoli		Mohamed Reza Tavasoli		Ayatollah
Musaví Ardabili	PJ					Ayatollah
		Hassan Habibi	PJ	Hassan Habibi	PJ	Ayatollah
		Hassan Rouhani		Hassan Rouhani		Hoyatoleslam
		Mohamed Yazdí	CG	Mohamed Yazdí	CG	Ayatollah
		Mehdi Karrubí	Mj	Mehdi Karrubí	Mj	Hoyatoleslam
		Hassan Saneí		Hassan Saneí		Hoyatoleslam
		Nateq Nuri	Mj	Nateq Nuri		Hoyatoleslam
		Abdollah Nuri		Abdollah Nuri		Ayatollah
		Mahdavi Kani		Mahdavi Kani		Hoyatoleslam
		Ahmad Jomeiní		Ahmad Jomeiní		Hoyatoleslam
		Mohavedi Kermaní		Mohavedi Kermaní		Ayatollah
	Yusuf Saneí	CG			Ayatollah	
12 miembros		22 miembros		21 miembros		miembros
11 clérigos		21 clérigos		20 clerigos		clérigos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo de Discernimiento, del Ministerio de Guía y Cultura Islámica y Netiran.

Referencias: Mj: miembro del Majlis; Pr: presidente; PJ: Jefe del poder Judicial; CG: miembro del Consejo de Guardianes; L: Líder

El peso que el liderazgo y la cúpula de la élite ejerció en la economía y la sociedad iraní se profundizó a través de las redes clientelares establecidas por los vínculos familiares, regionales y económicos, y por la extensión reticular de controles sobre las demás instituciones estatales. En primer lugar, la Oficina del Líder, formada por cuatro clérigos (dos de origen iraquí) nombraba a todos los representantes del Líder en la trama estatal y para estatal. Estos representantes eran los encargados de informar directamente a la oficina lo que ocurría en los ministerios, provincias, ramas del ejército, mezquitas de capitales de provincia, centros culturales, fundaciones de caridad y embajadas en el extranjero. Ejercían de comisarios políticos del Líder, llevando la voz oficial a todos los rincones del país (ver gráfico 5).

Gráfico 5
La oficina del Líder



Fuente: Elaboración propia en base a Buchta, 2000.

Especial importancia tuvieron o tienen las *bonyad*, fundaciones de la caridad, que desde su creación y transformación durante el cambio de régimen, pasaron a convertirse en grandes grupos económicos y de creación de redes clientelares y vínculos de lealtad política y económica entre miembros de la élite. Las *bonyad* son entidades intermedias entre lo público y lo privado, no rinden cuentas al estado, sino solo al Líder, y están libres de impuestos. Tras los primeros años de vida, se convirtieron en instituciones con gran liquidez financiera y propietaria de numerosas empresas a lo largo de todo el país. Tras la NIOC (National Iranian Oil Company) la Fundación de los Oprimidos y los Desamparados –la principal *bonyad* iraní– es el segundo grupo económico del país. Su director en este período fue Mohsen Rafiqdust, quien llegó a su cargo por ser el chofer personal de Jomeiní y pariente político de Rafsanyaní, convirtiéndose en uno de los hombres más ricos y económicamente

poderosos de todo el país²⁵. Su fundación controla desde periódicos, hospitales y universidades hasta empresas metalúrgicas, de construcción, alimenticias y turismo. Una de las subsidiarias más importantes de la Fundación de los Oprimidos es la Organización de Industrias Agrícolas y Alimenticias, que se compone de más de 110 compañías. La construcción de la terminal 1 del nuevo aeropuerto internacional de Teherán (IKA) fue realizada por otra subsidiaria de la fundación.

La segunda fundación más importante es la Fundación Imam Reza, que gestiona principalmente la mezquita y centro de peregrinación en Mashad, visitada por millones de fieles cada año. Está dirigida desde su creación por el Ayatollah Va'ez-Tabasi, designado directamente por el líder, y su poder político es enorme, dando trabajo a millones de personas directa e indirectamente. Según diversas fuentes, el patrimonio de esta fundación rondaría los 12 mil millones de euros, incluyendo cerca del 90% del territorio productivo de la provincia de Jorasán (RAND, 2010).

La fundación de los Mártires, dirigida por el ex comandante de la fuerza aérea de la Guardia Revolucionaria Hossein Dehghan, es otra de las organizaciones de caridad con una enorme capacidad financiera, y en este caso, con fuertes vínculos con los *Pasdaran* y los *Basiyi*. Esta fundación se ha encargado de otorgar miles de millones de euros en créditos a familias urbanas y rurales, y ha participado como subsidiaria del Ministerio de Defensa en numerosos proyectos en la industria, la electricidad y las telecomunicaciones²⁶.

Otro de los mecanismos de control social y de difusión del discurso oficial del Líder y del *establishment* clerical lo representa la oración de la mezquita de los viernes. El discurso principal es el correspondiente al sermón dictado en la Universidad de Teherán, que es reproducido, directamente a través de la televisión o de los propios oradores de las distintas capitales de provincia y grandes ciudades del país. El orador oficial de Teherán es el ayatollah Ahmad Jatamí, pero otros importantes miembros de

²⁵ Si bien no existe documentación que pruebe a ciencia cierta esta afirmación, las fuentes secundarias consultadas así como numerosas entrevistas realizadas en Teherán de manera informal, confirmaron la misma versión.

²⁶ La falta de fiscalidad y de información hace difícil comprobar la veracidad de las dimensiones económicas de las fundaciones, y en más de una ocasión se habrían tomado represalias contra investigadores y periodistas que han intentado profundizar en las investigaciones respecto a las propiedades de las bonyad, sus vinculaciones con figuras políticas y militares y sus actividades en todo el país. Entrevista realizada con Thierry Coville, investigador francés especializado en Bonyad, Los Ángeles, 29 de mayo de 2009.

la jerarquía estatal, como Jameneí, Rafsanyaní, son oradores sustitutos y presentan periódicamente sus sermones allí.

El Líder establece las líneas básicas de los contenidos del sermón a ser dictado cada viernes, y son enviadas a los 730 oradores designados por la oficina. Del mismo modo, los oradores de las capitales de provincia que dictarán su sermón deben enviar con anterioridad su contenido a la oficina, para que ésta lo apruebe. Los nombramientos de oradores son de tres años, renovables por cinco años más, y han recaído muy mayoritariamente en clérigos formados en las mezquitas de Qom. Muchos de ellos son miembros también de la Asamblea de Expertos, y más de la mitad ejercen su función en la provincia de nacimiento (Rahimkhani, 2010).

La estructura que hace funcionar esta maquinaria de reproducción ideológica de la élite está compuesta por 20.000 personas que trabajan en la elaboración y distribución de los boletines semanales.

Los procesos electorales

En este período se llevaron a cabo dos procesos electorales parlamentarios, dos presidenciales y uno de Asamblea de Expertos

En las elecciones legislativas de 1992 (Cuarto *Majlis* 1992-1996) se incrementó notablemente la presentación de candidaturas a diputados –3.441– y también la cantidad de rechazos –1.060– por parte del Consejo de Guardianes. La disputa entre facciones se produjo antes del proceso electoral propiamente dicho. La mayoría de los rechazados por el Consejo de Guardianes pertenecían a grupos contrarios a Rafsanyaní y Jameneí, principalmente la izquierda islámica vinculada a los *hoyatoleslam* Mehdi Karrubi y Musavi Joiniha.

En la primera ronda electoral fueron designados 130 diputados, los 140 restantes en la segunda ronda. En esta legislatura 9 mujeres fueron elegidas y 65 clérigos. Los reelegidos del anterior Majlis fueron 83, mientras que 12 permanecían desde la primer legislatura de 1980.

Desaparecido Jomeiní, la Sociedad de Clérigos Combatientes fue el claro beneficiado en la disputa faccional, ya que el Consejo de Guardianes que vetó a los

candidatos opuestos estaba controlado por Ahmad Yannati, miembro de la misma facción de Jameneí y Rafsanyaní. En el seno de esta legislatura, sin embargo, se creó una nueva agrupación denominada “Servidores de la Reconstrucción” (*Hezb-e Kargozaran*), liderada por Rafsanyaní, y considerada el ala pragmática y tecnócrata de la tendencia conservadora, que quedó liderada por Alí Jameneí y Nateq Nuri, entre otros. Este último fue elegido presidente de la cámara.

La ley que se promulgó para la convocatoria a las elecciones del quinto Majlis (1996-2000) volvió a reducir el porcentaje necesario para ser designado diputado en la primera ronda electoral, hasta llegar al 25%.

Para estas elecciones se presentaron 5.883 candidatos, manteniéndose la tendencia creciente de candidaturas. También se incrementó la cantidad de candidatos rechazados por el Consejo de Guardianes: 2.131 vetos. Es interesante notar a los efectos de nuestro trabajo que el Consejo acentuaba años tras año su papel de árbitro en la disputa facciosa y de barrera frente al ingreso de outsiders en la carrera electoral.

En esta legislatura se volvió a reducir la cantidad de *mullahs* elegidos, llegando a ser nada más que 50, y se incrementó la cantidad de mujeres diputadas, hasta el número de 13 (Tabla 6).

Tabla 6
Candidaturas a elecciones legislativas 1992-1996

Majlis	Total de candidatos	Candidatos				Escaños obtenidos	
		hombres	mujeres	clérigos	c. por Teherán	mujeres	clérigos
92-96	3.441	3.363	78	306	35	9	65
96-00	5.883	5.526	357	361	48	13	50

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior RII

Las dos elecciones que marcaron este período fueron las que elevaron a Rafsanyaní como presidente en dos ocasiones, en julio de 1989 y junio de 1993. La escasa participación de la población iraní, al contrario que en el período anterior, demostró cierto hartazgo y falta de interés de los iraníes por la baja incidencia que tenían las elecciones en la conformación de los cuerpos gubernamentales. El Consejo de Guardianes se había encargado en ambas ocasiones de dejar el camino libre a la

Sociedad de Clérigos Combatientes y en particular a Rafsanyaní, para que llegara a la presidencia sin serias amenazas de la oposición. Así, en 1989 Rafsanyaní obtuvo un fulminante 95% de votos a su favor. Sin embargo, la escasa participación –55,9 %– representó un llamado de atención a las autoridades sobre la baja legitimidad popular de las instituciones electivas. Peor aún resultaría en las presidenciales de 1993, cuando la participación llegó al escaso 50,8 %. En este caso, sin embargo, el porcentaje de Rafsanyani frente a los otros tres candidatos –también partidarios de la sociedad de Clérigos Militantes– fue del 62%, lo que demostró la poca/reducida popularidad que ostentaba Rafsanyaní, a pesar de su poder dentro de la jerarquía clerical shií (Tabla 7).

Tabla 7
Elecciones presidenciales 1989-1993

Elección Fecha	Candidato	Votos obtenidos	Votos emitidos	Participación	% de votos Vencedor	Pre candidatos
Quinta 28/7/1989	Hashemi Rafsanyaní Dr. Abbas Sheibaní	15.537.394 632.247	16.439.247	55,90%	95%	80
Sexta 11/6/1993	Hashemi Rafsanyaní Ahmad Tavakkolí Dr. Abdullah Jasbí Ahmad Taherí	10.555.912 3.001.017 1.528.055 396.894	16.789.666	50,80%	62,80%	128

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior RII

Las elecciones de la Asamblea de Expertos que tuvieron lugar en octubre de 1990 ya habían dejado ver el escaso interés que los iraníes prestaban a la votación de una institución que en teoría designaba al Líder, pero que en la práctica no había tenido mayor influencia en la política nacional. Así, solo el 37% de los iraníes acudió a las urnas para elegir a los 86 miembros de entre los 106 candidatos aceptados.

La política exterior

El contexto internacional: El nuevo orden internacional

El contexto internacional que acompañó las dos presidencias de Hashemí Rafsanyaní fue el de un nuevo orden internacional tras la disolución del sistema bipolar con la implosión de la Unión Soviética y la crisis de Kuwait en el ámbito regional.

Las reformas internas en la Unión Soviética tras la separación formal del PCUS y el gobierno llevaron a la realización de elecciones libres de los gobiernos de las diferentes repúblicas que componían la Unión. Tras el intento de golpe de estado militar de agosto de 1991 que pretendía frenar el proceso de reformas, la Unión Soviética se disolvió formalmente el 31 de diciembre del mismo año. Antes de su disolución Gorbachov firmó los acuerdos Start I de reducción de armas estratégicas con Reagan, quien estaba por finalizar su segundo mandato y dejaría paso al demócrata Bill Clinton al frente de la Casa Blanca.

La principal consecuencia de la caída de la Unión Soviética fue su retirada de los diversos conflictos regionales del Tercer Mundo y la aparición de 15 nuevas repúblicas independientes en Europa Oriental, Cáucaso y Asia Central, estas últimas zonas, de vital importancia para la política exterior iraní durante este período.

Pero si hay algo que marcó profundamente el inicio de este nuevo período en el sistema internacional fue la crisis desatada en agosto de 1990 tras la ocupación de Kuwait por parte de Saddam Hussein. Con un Moscú sin capacidad de reacción internacional, Washington tuvo las manos libres para congregarse a una amplia alianza militar internacional para liberar a Kuwait, la cual incluyó a 34 países de los cinco continentes, con apoyo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. En medio de la guerra que duró apenas 43 días (del 16 de enero al 28 de febrero de 1991) y tras su finalización con la derrota de Iraq –pero no la de Hussein– tuvo lugar un debate sobre las nuevas características del sistema internacional. Este dejaba de ser bipolar para convertirse en una nueva estructura de poder con una potencia hegemónica pero con una tendencia al policentrismo en algunos ámbitos de la vida internacional, como el económico.

Las guerras en Yugoslavia (1991-1994) y Somalia (1992-1995), marcaron los límites de la capacidad internacional, y sobre de las misiones de mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas, para intervenir en los conflictos internacionales de manera efectiva, abriendo paso a la intervención de la OTAN en su lugar. Estados Unidos estableció la ‘Doctrina Clinton’ sobre las guerras humanitarias que establecía su derecho a intervenir militarmente en otros estados con el fin de acabar con la persecución o los asesinatos en masa de poblaciones civiles por razones étnicas, raciales o religiosas. Por esta doctrina, Washington intervendría militarmente en los

estados en donde se registrasen graves violaciones a los derechos humanos o se produjeran conflictos internos que amenazasen con extenderse en la región, definiendo al genocidio y los delitos de lesa humanidad como intereses nacionales. La resolución de algunos conflictos regionales enquistados por la existencia del sistema bipolar dio paso a un nuevo tipo de conflicto intra-estatal de difícil solución, con un sistema de Naciones Unidas muy debilitado por el incremento notable del peso de uno de sus miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que prefiere la gestión de los conflictos que afectan a sus intereses de forma más directa y personalizada fuera de la esfera de la Organización

En el ámbito regional, el Nuevo Orden Internacional trajo como consecuencia el inicio de conversaciones de paz entre palestinos e israelíes. La conferencia de Madrid de noviembre de 1991 llevó a la firma de los acuerdos de Oslo de 1993, y posteriormente a la creación de la Autoridad Nacional Palestina y los acuerdos de paz palestino-israelí y jordano-israelí en 1994. Sin embargo, la llegada de Netanyahu al gobierno de Israel en 1996 paralizaría la ejecución de los principios acordados, ensanchando la brecha entre los países árabes y musulmanes que apoyaban los acuerdos y aquellos que estaban en contra.

En Afganistán, la llegada de los Talibán al poder en 1996, con apoyo directo de Arabia Saudí y Pakistán y apoyo indirecto de Estados Unidos, marcaría el frente oriental del contexto regional iraní, para convertirse en el próximo período en una prioridad en la seguridad iraní.

La guerra entre Armenia y Azerbaiyán por el enclave de Nagorno Karabaj (1988-1994) y el conflicto civil en Tayikistán (1992-1997), en los que Irán tuvo una intervención como mediador, marcarán el flanco norte del contexto regional iraní. También cabe destacar la primera guerra de Chechenia (1994-1996) tras su intento independentista de Rusia, y su papel de potenciadora de la presencia de movimientos islamistas radicales en la región.

La “desjomeneización” de la política exterior

Desaparecido Jomeiní, la política exterior iraní, no podía quedar exenta de la disputa facciosa y de la concentración de la élite en torno a Rafsanyaní y Jameneí. Y

esto es mucho más lógico, teniendo en cuenta la superposición de influencias de los diversos organismos estatales sobre la política exterior.

Si bien formalmente el Ministro de Relaciones Exteriores responde a la Presidencia y es designado por ésta, su acceso al cargo debe ser aprobado por el parlamento, lo que requiere el consenso de la mayoría de la cámara. Y si tenemos en cuenta que quién lo ocupó durante 4 períodos presidenciales (1981-1997) fue Alí Akbar Velayatí, aliado incondicional de Jameneí y su representante y asesor personal en política exterior, queda claro que la política exterior sigue siendo un ámbito reservado a los designios del Líder, al menos en los aspectos formales y normativos.

En cuanto a la orientación global de la política exterior en este período, las necesidades y prioridades económicas de la posguerra actuaron como un motor de moderación y de orientación *statu quista*, ya que el desarrollo económico no podía ser conseguido sin el acompañamiento de una política exterior aceptable por las naciones susceptibles de invertir en Irán. Para el fin del primer período presidencial de Rafsanyaní se evidenciaba la búsqueda de un proceso de construcción estatal marcado por un comportamiento externo menos militante, implementado gracias al reclutamiento de una nueva generación de tecnócratas a cargo de la política exterior. Estos cambios permiten hablar de un proceso de *desjomeinización* de la política exterior, evidenciado en un discreto proceso de laicización, en una diferenciación normativa entre religión y política, y en un alejamiento de las consideraciones de política exterior económica y no económica de sus criterios religiosos (Afrasiabi, 1994:31-33).

Si se observan los distintos acontecimientos en que se ha visto envuelto Irán a lo largo de la vida de la República Islámica, se verá una clara continuación de la tendencia más pragmática del los últimos años período anterior, a diferencia de la más ideologizada y revolucionaria primera fase del período de Jomeiní. No solo la desaparición de éste sino también el evidente fracaso en la exportación de la revolución, obligaron a la presidencia de Rafsanyaní a un cambio de estrategia para lograr una mayor vinculación dentro del entorno regional, rompiendo con el aislamiento de los primeros años.

La profesionalización en el servicio exterior, y la priorización en la formación del personal técnico especializado se notaron especialmente durante el período de

Rafsanyaní. El Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IPIS) que había sido creado en 1983 a instancias del Ministerio de Asuntos Exteriores con la tarea de realizar investigación aplicada y ofrecer *expertise* a los decisores, experimentó un rápido crecimiento tras 1989. Ese año se comenzó a publicar en inglés la *Iranian Journal of International Affairs* (IJA), que contó con innumerables artículos tanto de investigadores iraníes del IPIS o la Universidad de Teherán, como de expertos extranjeros o iraníes que vivían en el exterior, lo que hubiera sido impensable en el período anterior. Al IJA siguieron otras publicaciones en persa como *Estudios Africanos; Asia Central Cáucaso* y la *Revista de Política Exterior*. Finalmente, en el año 2000 se iniciaría la publicación en inglés del *Iranian Journal of Central Asia Studies* (*Amu Darya*). Las publicaciones fueron acompañadas de una gran cantidad de seminarios internacionales en los que participaron grandes especialistas en temas iraníes, muchos de ellos provenientes de países europeos o de Estados Unidos, con quienes Irán no tenía muy buenas relaciones.

El efecto cascada del IPIS se hizo sentir en la proliferación de centros de investigación subvencionados con fondos públicos y vinculados principalmente con alguno de los centros de poder. También colaboró la creación de varios campus universitarios de la Universidad Azad (similar a la UNED española) en donde se enseñaban Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, y que fueron absorbiendo los profesores y egresados que provenían del IPIS o de la Universidad de Teherán. La Universidad Azad es nominalmente privada, al contrario que la Universidad de Teherán, y estaría controlada, según la versión mayoritaria de los iraníes consultados, por la familia Rafsanyaní.

El otro *think tank* oficial que adquirió renombre en este período fue el Centro de Investigaciones Estratégicas (CSR) creado por Rafsanyaní y dependiente de la presidencia hasta 1997, año en que pasó a responder dependerla Consejo de Discernimiento, presidido por Rafsanyaní. Prolífico en publicaciones periódicas y ocasionales sobre diversos temas estratégicos, ha ido incrementando sus publicaciones en inglés, abiertas al público a través de Internet, lo que demostraba el interés por dar a conocer a todo el mundo lo que los investigadores y *think tanks* iraníes pensaban. *Rahbord* es su principal publicación periódica en inglés y persa, y se viene editando prácticamente desde la creación del centro.

Quizás el primer y más importante centro privado de investigaciones internacionales creados en Irán fue el *Center for Scientific Research and Middle East Strategic Studies* (MERC), que comenzó a funcionar en 1988 en un palacete en el centro de Teherán expropiado a una hermana del último Sha, y que sería durante el período presidencial de Mohamed Jatamí el *think tank* más activo del reformismo en temas internacionales. Sin embargo, cabe mencionar que a pesar del rótulo de “privado” que ostenta el MERC, su independencia es casi nula, ya que su sustento financiero proviene en su totalidad del estado, a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y del de Cultura y Guía Islámica²⁷.

Todo lo anterior no ha implicado que los principios revolucionarios fueran dejados de lado en este período, sino que la profesionalización y la desideologización fueron mecanismos utilizados para conseguir los objetivos de política exterior anteriores por otros medios. En los siguientes apartados se explica la aplicación de estos mecanismos sobre la política exterior desarrollada hacia Iraq, Estados Unidos, el Golfo Pérsico, Oriente Medio, los nuevos estados de Asia Central y Cáucaso, Afganistán, Europa y la cuestión nuclear.

La crisis de Kuwait, Iraq y Estados Unidos

Uno de los hechos más destacados de la política exterior propugnada por Rafsanyaní fue la actitud tomada por Irán durante la guerra del Golfo de 1991. Irán permaneció neutral, evitando de esta manera una condena internacional por su participación y dando muestras a occidente de que la causa de la Revolución Islámica no implicaba forzosamente embarcarse en cualquier enfrentamiento que se llevara a cabo contra los países occidentales. Pero esta actitud merece una mayor reflexión por nuestra parte. Como ya se dijo, el elemento clave del comportamiento iraní durante la crisis de Kuwait fue la neutralidad durante la guerra para expulsar a Iraq de Kuwait, y posteriormente la cooperación con la ONU en las iniciativas de terminar con la invasión y la aplicación de las sanciones durante y después de la guerra. La decisión de las autoridades de la República Islámica de dar prioridad a la amenaza iraquí, en vez de continuar con su virtual enfrentamiento con Estados Unidos, derivó de lo que la unidad

²⁷ Entrevista realizada a Mehdi Zakerian, Teherán, diciembre de 2006.

de decisión formada por la élite gobernante había evaluado como la mayor amenaza para Irán (Afrasiabi, 1994:62). En otras palabras, la razón de estado y la preocupación por la supervivencia estratégica primaron por sobre el enfrentamiento ideológico con occidente. Si Irán se alineaba con Iraq en su enfrentamiento con la coalición liderada por Estados Unidos, con quien había evitado enfrentarse a mediados de 1987 tras el incidente del Airbus de *Iran Air*, *podría quedar marginado y ser eventualmente destruido*. En ese contexto, el gobierno iraní percibió la posibilidad de jugar un papel *statuquista* y lograr de esta manera normalizar las relaciones con Arabia Saudí –rotas desde 1987- y otros estados del Golfo.

El gobierno iraní, con su persistente diferenciación entre las posturas de Rafsanyaní y Jameneí, desplegó cuatro estrategias diferentes de cara a la crisis de los años 1990 y 1991, denominadas estrategia “adaptable”, de “auto promoción”, “negociadora” e “intransigente”.

En primer lugar la estrategia “adaptable”, con Rafsanyaní y Velayatí –Ministro de Asuntos Exteriores– como promotores, pretendió dar la imagen de un Irán respetuoso de las normas del sistema internacional. Esta posición se evidenció en la aceptación y empeño en la aplicación de las disposiciones de la ONU y la neutralidad en la guerra. Teniendo en cuenta que el mundo bipolar había caído, la aceptación de las normas internacionales era también vista como una oportunidad de hacer los ajustes necesarios para que el subsistema islámico pudiera funcionar dentro del sistema internacional.

En segundo lugar, la estrategia de “auto promoción” (*self promoting*), tendiente a mostrar a Irán como un bastión de la estabilidad regional, a través de la promoción de iniciativas para resolver los conflictos regionales. También fue utilizada por Rafsanyaní para la construcción del rol iraní de posguerra. Este pensaba que una vez acabada la crisis Irán podía jugar un importante papel regional, idea alentada por las señales de Washington y de la ONU acerca de la participación iraní en el manejo de la seguridad en el Golfo.

En tercer lugar la estrategia “negociadora”, también utilizada por Rafsanyaní con el objeto de conseguir la maximización de las ganancias políticas, comerciales y económicas para el régimen. Esta estrategia fue muy exitosa previo a la invasión iraquí

de Kuwait, cuando Hussein accedió al acuerdo de “paz por tierra” solicitado por Irán para dar por terminada la guerra definitivamente.

En cuarto lugar, la *estrategia intransigente* pretendía dar la imagen de Irán como una potencia regional autónoma dedicada a luchar contra la hegemonía extranjera en el Golfo Pérsico. Jameneí, era su portavoz y representaba la línea histórica de nacionalismo religioso e independentismo esgrimido por Jomeiní (Afrasiabi, 1994: 67-70).

Del repaso de las cuatro estrategias utilizadas por Irán durante la crisis se puede inferir que Rafsanyaní ha desempeñado el papel del negociador, flexible y pragmático en la construcción de la política exterior iraní, mientras que Jameneí ha sido quien ha desempeñado el papel de rígido y militante. Esta duplicidad de posiciones se evidenció en la doble cara de la política exterior iraní que se dio de manera simultánea, y que contrariamente a lo que podría pensarse, no profundizó la crisis diplomática que Irán arrastraba desde la finalización de la guerra contra Iraq, sino que muy por el contrario minimizó la crisis de la diplomacia iraní por permitir la expresión de las dos tendencias durante los hechos de 1991.

Las consecuencias de la crisis de Kuwait fueron muy favorables para Irán. Aprovechando el desprestigio internacional y el debilitamiento militar y político de Iraq dentro del mundo musulmán, sumando el descontento de gran parte de los musulmanes que vieron con malos ojos el hecho de que "infieles occidentales" usaran las tierras de Mahoma como base de sus ataques a una población musulmana, Irán se fortaleció y comenzó su reinserción en el escenario político de Medio Oriente, pretendiendo recuperar entre sus pares del golfo un liderazgo político y estratégico que no tenía desde la época del Sha.

Ideológicamente hablando, las consecuencias también fueron favorables para la Revolución Islámica. La disolución de la Unión Soviética y la oportunidad iraní de representar un faro para las repúblicas musulmanas ex soviéticas; la crisis del panarabismo expresada en la polarización de los estados árabes frente a la guerra; y el surgimiento de movimientos islamistas en cierto modo inspirados en Irán, dieron una nueva vida a la utopía islamista. Se produjo así una desaceleración del proceso de reconstrucción ideológica –o desjomeinización– de la República, a pesar de que los desarrollos políticos y militares de la crisis de Kuwait presionaron simultáneamente

contra la afirmación del rol revolucionario de Irán a través de, por un lado la elevación de Irán a un nivel de potencia regional, y por otro a través de la creación de un nuevo rol iraní de garante del status quo en el Golfo Pérsico.

En medio de la crisis de Kuwait, el 14 de agosto de 1991, Saddam Hussein envió una carta personal a Rafsanyaní informando la decisión iraquí de aceptar casi todos los términos iraníes para un tratado de paz, en lo que parece haber sido, según Afrasiabi, una decisión tomada antes de producirse la invasión. El error de cálculo iraquí sobre la posible reacción iraní ante la invasión resultó flagrante. Y la supuesta colaboración que algunos miembros del gobierno iraní habrían comprometido nunca se produjo, sino que, al contrario, se exigió la necesidad de restaurar las antiguas fronteras bilaterales, mejorando las condiciones del tratado firmado en 1975. La decisión iraní dejó a Hussein aislado en la región, y le permitió cierto margen de maniobra diplomática frente a la alianza que colaboró en liberar a Kuwait, entre los que se encontraban enemigos ideológicos y competidores estratégicos importantes para Irán, como Arabia Saudí y Egipto. Esto permitió una extraña simbiosis entre EEUU e Irán, y significó un nuevo impulso y desafío a la diplomacia iraní, que debía mostrar al mismo tiempo una actitud políticamente correcta de cara al sistema internacional pero también intransigente al interior para no perder las credenciales islámicas y revolucionarias del gobierno. Es así entonces como el elemento clave del comportamiento iraní durante la crisis de Kuwait se describe como de neutralidad durante la guerra de liberación, y de cooperación con la ONU en las iniciativas de terminar con la invasión y la aplicación de las sanciones durante y después de la guerra.

La neutralidad iraní en la crisis de Kuwait no modificó sustancialmente las relaciones bilaterales entre Estados Unidos e Irán. La llegada del demócrata Bill Clinton a la Casa Blanca en 1992 trajo aparejada una nueva política denominada “contención dual” destinada a controlar tanto a Iraq como a Irán, los dos estados “canallas” o “renegados” de Oriente Medio. De la administración Clinton surgió la más duradera iniciativa unilateral de Washington hacia Irán, que ha sido la *Iran-Libya Sanction Act* (ILSA)²⁸, popularmente conocida como Ley D’Amato, del 30 de septiembre de 1996. El acta establecía una limitación de 20 millones de dólares a las inversiones en Irán y Libia

²⁸ El texto completo de la ley puede encontrarse en:
http://www.fas.org/irp/congress/1996_cr/h960618b.htm.

en el área de los hidrocarburos, tanto por parte de empresas y ciudadanos estadounidenses como extranjeros, con el objetivo de perjudicar los planes de desarrollo tecnológico nuclear que ostentaban ambos países. La limitación incluía la negación de asistencia por parte de instituciones financieras con sede en Estados Unidos por más de 10 millones de dólares durante un período de un año, y otro tipo de sanciones económicas en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio. La ley fue protestada y desoída por otros estados con intereses petroleros directos en Irán, principalmente europeos, que continuaron con sus inversiones y negocios con Irán a pesar de las presiones estadounidenses.

La eliminación de la amenaza soviética en la región de Medio Oriente y el Golfo Pérsico, permitió, a su vez el establecimiento de una fuerza militar permanente de Estados Unidos en diversas bases del Golfo y favoreció la instauración de una política americana hacia Irán mucho más punitiva y agresiva, a pesar del comportamiento iraní en toda la crisis de Kuwait.

Irán y el Golfo Pérsico

El Nuevo Orden establecido luego de la crisis de Kuwait fue propicio a Irán desde el punto de vista ideológico, alentando sus pretensiones de liderazgo regional. Como se argumentó en el apartado anterior, las diferentes alternativas ideológicas a la Revolución Islámica sucumbieron ante la nueva coyuntura sistémica. Fruto de esto, la agenda diplomática iraní, de *"paz pragmática"* llevada adelante por Rafsanyaní durante y después de la Guerra del Golfo condujo a una gira por los países de Medio Oriente por parte del presidente iraní y una reunión entre éste y el Rey Fahd en abril de 1991, la primera de tan alto nivel desde la ruptura de relaciones diplomáticas entre Irán y Arabia Saudí en 1987. Unos meses después, en junio de 1991, el Ministro de Asuntos Exteriores saudí, Saud al Faisal, se reunió con su par iraní en la primer visita de un alto cargo saudí en 12 años.

La Guerra del Golfo de enero de 1991, otorgó a Irán una oportunidad para mejorar las relaciones con los estados vecinos y expandir su influencia estratégica en la región del Golfo. Las autoridades iraníes trataron de sacar ventaja de la situación a

través de una política conciliatoria tendiente a no quedar fuera de la política del Golfo promoviendo al mismo tiempo su hegemonía (Green, 1993: 13). A lo largo del año se restablecieron las relaciones diplomáticas con muchos estados árabes, incluyendo Egipto, Jordania, Marruecos y Arabia Saudí.

Los estados árabes del Golfo, también intentaron aprovecharon los cambios sistémicos en su favor. En primer lugar, con la derrota iraquí no había ya ningún estado árabe “radical” que pudiera amenazar a las petromonarquías. En segundo lugar no había restricciones para firmar pactos militares con Estados Unidos quien podría entonces actuar como vigilante de los dos estados “parias”, Irán e Iraq, impidiendo a ambos la reconstrucción de su poderío militar después de las dos guerras del golfo (Hunter 2001:444).

Estos factores actuaron en contra de la apertura iraní y a pesar del atisbo de mejoramiento en las relaciones entre los países del Consejo de Cooperación del Golfo e Irán, a la finalización de la presidencia de Rafsanjani. El regreso de la disputa con Emiratos Árabes Unidos en la cuestión de la soberanía de las Islas de Abu Musa, Tunb-e Bozorg y Tunb-e Kuchek; el desacuerdo iraní con la postura del CCG en el proceso de paz árabe-israelí; el crecimiento sin precedentes de presencia militar estadounidense en el Golfo y la conclusión de numerosos acuerdos y maniobras militares con los estados del CCG, contribuyeron a evitar que las relaciones entre los estados del Golfo e Irán evidenciaran una mejoría (Ramazani, 1998: 47).

Como se ha dicho con anterioridad, las prioridades en política exterior iraní han sido regionales, y por lo tanto sus preocupaciones y sus líneas de acción se limitan a ese ámbito. Por lo tanto podría afirmarse que el conflicto existente entre Estados Unidos e Irán tiene que ver más con las vinculaciones regionales de Teherán que con un enfrentamiento directo entre ambos estados.

Es en este contexto que hay que analizar la postura iraní respecto a la construcción de un sistema regional de seguridad post guerra del Golfo. Con la contención dual patrocinada por EEUU, y el consiguiente incremento de su presencia en la región, Irán temía quedar totalmente aislado internacionalmente. En abril de 1991, durante la visita de Rafsanyaní a Riad, una de las declaraciones conjuntas con el Rey Fahd fue precisamente la referente a estrechar vínculos para consolidar la seguridad en el Golfo Pérsico. La primera consecuencia simbólica de esta visita fue que

un mes después el primer grupo de peregrinos iraníes pudo realizar el *Hajj* a la Meca, que se habían interrumpido en 1987. No obstante este acercamiento inicial de Irán y Arabia Saudí, no significó en principio una reconciliación. Según Irán, la política saudí durante la década de los 80 había posibilitado la segunda agresión iraquí, al armar los ejércitos de Hussein, minimizar su amenaza para los otros estados del Golfo e impedir el establecimiento de un equilibrio regional. Y para el gobierno saudí, cualquier grado de normalización con Irán no podía comprometer su vínculo privilegiado con EEUU, ya que se había convertido en una alianza vital para su supervivencia como estado desde 1991.

La posición de Irán mostró cierto grado de ambivalencia frente a Arabia Saudí durante este período, resultado de la disputa interna entre los diferentes aspirantes a heredar el papel preponderante en la política iraní. Mientras Alí Jameneí hacía referencia a los “tiránicos y corruptos líderes saudíes” que han evitado la denuncia de EEUU e Israel, el presidente Rafsanyaní, más pragmático y moderado, instruía a los diplomáticos iraníes sobre la política de buenas relaciones con sus vecinos, y sobre la extensión de la cooperación regional en las dimensiones políticas, económicas y culturales. Por los eventos de los años 80, Teherán había llegado a la conclusión, que Irán no podía ser ignorado por más tiempo, y que no podría haber seguridad en el Golfo Pérsico sin su activa participación. Por otra parte, según su concepción de seguridad regional, la presencia de potencias externas era una contradicción. Más aún, el punto más preocupante para Irán en la post guerra fría fue y es la posición dominante de EEUU y su hostilidad hacia sus intereses en la región. En agosto de 1996, funcionarios de EEUU habían hecho declaraciones acerca de posibles ataques contra Irán si se lo encontraba cómplice de actividades terroristas contra ciudadanos americanos, sea en Arabia Saudí o en otro lugar.

La formulación de la política de contención dual por parte de EEUU sostenía una notable similitud con el ideal Saudí: la exclusión de las dos mayores potencias del golfo (Irán e Iraq) y la concentración en la centralidad de Arabia Saudí en los asuntos regionales. Desde este punto de vista, EEUU y Arabia Saudí tenían varias razones para exagerar la amenaza iraní en la región:

- este reto racionalizaba la transferencia masiva de armas cuando su costo estaba causando preocupación en ciertos estados árabes del Golfo.

- desde la óptica iraní, abría la puerta de una 'proliferación selectiva' de armas que requería transferencias de EEUU, pero que marcaba aquellas destinadas a Irán (o Iraq) como inherentemente desestabilizantes.

- mantenía también al CCG unido, junto a Arabia Saudí, y dependiente de EEUU por seguridad, cuya presencia estaba por ende justificada (Chubin y Tripp, 1996: 22).

Ante la actitud estadounidense hacia Irán luego de la guerra del Golfo, Rafsanyaní caracterizó la presencia de EEUU en el Golfo como factor de tensión, pero no una amenaza real. No obstante las hipótesis de conflicto de las autoridades iraníes planteaban estos posibles escenarios bélicos en su contra:

- un ataque unilateral de EEUU -o con Israel- contra instalaciones militares, de WMD o nucleares y tecnológicas

- ataques punitivos contra infraestructuras o instalaciones militares, con la excusa de participación en terrorismo, apoyo a grupos terroristas u opuestos al proceso de paz.

- asistencia de EEUU a un país árabe en su reclamo territorial contra Irán, como EAU.

En ese caso ataque sorpresa y ocupación de la isla haciendo dificultoso la vuelta atrás del hecho consumado (Chubin y Tripp, 1996: 23).

En ninguno de estos casos actuaría EEUU solo, sino con la implicación de estados de la región. En consecuencia, la estrategia iraní giraba en torno a la disuasión de un ataque de EEUU y a la prevención de la posible asistencia por los estados regionales.

Lo cierto es que Irán se encuentra más expuesto que los otros estados del golfo en caso de ataque militar y puede provocar mucho menos daño. EEUU puede atacar desde fuera del Golfo, por lo que bloquear su ingreso afectaría más a Irán que a EEUU y sus instalaciones petroleras estarían igual al alcance de aviones atacantes. Por su parte Arabia Saudí podría seguir exportando petróleo por oleoductos sin recurrir al mar, cosa que no podría hacer Irán. Es decir que las discusiones acerca de los mecanismos de seguridad regional podrían representar para Irán una cuestión mucho más delicada que para Arabia Saudí, teniendo en cuenta las alianzas y percepciones de amenazas de ambos. En por eso que ya en abril de 1994, Irán ofreció realizar maniobras navales conjuntas con sus vecinos del golfo con el objetivo de disminuir la percepción de desconfianza por parte de los estados árabes de la región. En septiembre de 1994, en la conferencia de desarme de Ginebra, el Ministro de Asuntos

Exteriores iraní propuso la conclusión de un pacto de seguridad defensiva entre los estados litorales del Golfo. Esto incluía la sugerencia de que todos los estados deberían firmar el tratado de no proliferación nuclear y la convención de armas químicas, y prever la inspección y monitoreo de armas nucleares, químicas y biológicas en un marco regional. En cuanto a armas convencionales, Irán hizo un llamamiento a limitar los gastos militares, un límite a las importaciones de armas e intercambios de información para mejorar la transparencia (Chubin y Tripp, 1996: 24).

Arabia Saudí por su parte, viendo el ejército iraquí y la fuerza que EEUU usó para derrotarlo, comenzó a barajar la idea de la creación de un ejército de 200.000 hombres. Esto permitiría al reino tomar a su cargo su propia defensa y por lo tanto evitaría el llamamiento de asistencia a potencias extranjeras de una manera directa. No obstante no era una solución práctica porque habría que hacer conscripción general y crearía un ejército poderoso que podría amenazar al mismo régimen.

Un embrión de ese posible ejército lo constituyó la fuerza árabe que combatió con saudíes y kuwaitíes para expulsar a los iraquíes. Arabia Saudí junto con los estados del Consejo de Cooperación del Golfo, Egipto y Siria, firmaron la declaración de Damasco en marzo de 1991. Ésta afrontaba la tarea de crear un pacto de defensa donde Egipto y Siria proveerían la 'mano de obra' para una fuerza que sería financiada por los estados del golfo y quedaría estacionada en el CCG, para incrementar el número y credibilidad de sus propias fuerzas. Esto no obstante traería problemas ya que los mismos estados del CCG disminuirían su capacidad para determinar sus propias prioridades de defensa. Y en caso de que la amenaza, por ejemplo, viniera desde Irán o Iraq, países que han tenido distinta postura (como Siria y Egipto) en la guerra 80-88 no sería un reaseguro sobre su posible accionar. Finalmente esta opción fue desechada y como resultado, las tropas sirias y egipcias se retiraron en el mismo 1991, perdiendo la declaración de Damasco su viabilidad.

Con la Declaración de Damasco fracasada, Arabia Saudí continuó viendo en el CCG un vehículo para la creación de un sistema de defensa tanto contra Irán como Iraq, por el 'cordón de seguridad' que ofrece, no tanto en términos de seguridad militar como en seguridad interna. Omán proponía que el CCG debía crear una fuerza de al menos 100.000 hombres, con un comando independiente de cualquiera de los gobiernos del CCG, pero responsable ante él colectivamente.

Evidentemente había diferencia de concepciones de seguridad colectiva y de percepción de amenaza. La concepción iraní de arreglos de seguridad regional involucraba a todos los estados litorales del golfo, que no es la base en la que Arabia Saudí formó el CCG en la década de los 80. Irán percibe 'un' o 'el' rol líder para sí mismo, una visión rechazada por Arabia Saudí que percibía que los deseos iraníes podrían ser fundamentalmente enemigos de sus propios intereses. Y mientras que Irán ha asegurado que no puede haber seguridad regional sin su participación, Arabia Saudí ha asegurado que no puede haberlo sin involucramientos externos (Chubin y Tripp, 1996: 28). Arabia Saudí ve a las potencias externas como equilibrio de las asimetrías en el mismo golfo, mientras que Irán favorece una visión “golfo-céntrica” que excluye a los estados ajenos a la región, precisamente por el rol que podría ser ofrecido a un país como Irán.

En cuanto a una posible reconciliación con Irán, Arabia Saudí no tenía las mismas presiones que Irán porque no era una cuestión prioritaria en su política exterior durante los años 90, y no existía en Arabia Saudí la expectativa de jugar un rol en la política o sociedad iraní.

En lo que concierne a las tres islas disputadas por los Emiratos Árabes Unidos e Irán, este período también fue de posiciones ambiguas. Entre abril y agosto de 1992, Irán impuso restricciones para viajar de y hacia la parte de la isla de Abu Musa administrada por Sharjah, incluyendo los derechos de ciudadanos emiratíes de visitar y trabajar en la isla, alegando cuestiones de seguridad. Según Chubin y Tripp (1996: 29) las posibles explicaciones de la actitud iraní habrían sido:

- 1) realizar un sondeo para ver la respuesta de los estados árabes y EEUU.
- 2) explotar la debilidad árabe.
- 3) dar una señal de la afirmación iraní y una advertencia ante la ignorancia de Irán en la seguridad regional.
- 4) responder a necesidades militares o estratégicas regionales.
- 5) producto de la lucha política interna, con victoria de la línea dura

Arabia Saudí condenó la actitud de Irán y vinculó la cuestión de las islas con la agenda regional y bilateral. Mientras que Irán creía que la cuestión se perdería en discusiones vanas, ésta se convirtió en la piedra de toque de la credibilidad saudí. Los saudíes convirtieron a la causa en un punto fundamental en la agenda de los países del CCG.

Para Irán, la disputa sobre las islas era más simbólica y política que territorial o legal. Veía la cuestión no en términos de sus relaciones con la CCG, sino como parte de su justa con EEUU. Por ello, la acción iraní sobre las islas puede ser vista como una respuesta al rechazo de Washington a tomar en cuenta sus intereses o a incluirlo en un acuerdo regional.

Irán rechazó fuertemente la arabización de la disputa y condenó a Arabia Saudí por interferir. Teherán insistió que la cuestión era bilateral y que podía ser resuelta por conversaciones directas, sin precondiciones ni vinculaciones. Por lo tanto objeta cualquier internacionalización de la disputa así como la participación de la Corte Internacional de Justicia.

El fracaso de las negociaciones bilaterales entre Irán y EAU llevó a los estados de CCG a decidir que la cuestión debía ir a la Corte. Esta posición también fue compartida por la Liga de Estados Árabes y por la Declaración del Damasco. En Irán, la cuestión de las islas se politizó, en la medida que el régimen no podía renunciar a un territorio heredado del Irán monárquico. Era una cuestión de nacionalismo antes que ideológica.

La relación con Rusia y los nuevos estados de Asia Central

En relación a los países al norte, la desaparición de la Unión Soviética también trajo como consecuencia la reducción del considerable e histórico peso estratégico de Irán como estado tapón frente a la expansión ruso-soviética. Sin embargo, frente al vacío de poder dejado por la URSS, en poco tiempo Irán pasó de ser una pieza secundaria, a ser una potencia regional autónoma, con capacidad de influencia en las nuevas repúblicas de Asia Central (Afrasiabi, 1994: 117). No obstante, esa influencia no estaría libre de competencia con otras potencias con intereses regionales similares. Turquía y Pakistán, socios iraníes de la antigua organización de Cooperación y Desarrollo Regional (CDR) creada en 1964, serían paradójicamente los principales competidores en Asia Central y Cáucaso, y la misma CDR, rebautizada en 1985 Organización de Cooperación Económica (OCE) se convertiría en el principal foro que le disputaría influencia en la región, al incorporarse a los cinco estados de Asia Central, más Afganistán y Azerbaiyán, en 1992.

Ante esta nueva coyuntura regional, el establecimiento y mantenimiento de relaciones bilaterales con cada uno de los nuevos estados era un desafío para los decisores iraníes. Como bien se preguntaba Kaveh Afrasiabi (1994: 127), ¿cuál era el balance entre las nuevas oportunidades y amenazas que representaba la aparición de quince nuevos estados para los intereses iraníes?; ¿era necesaria una reestructuración de la política exterior iraní o simplemente la extensión de los patrones desarrollados hasta ese momento? La réplica, según su opinión, fue la aplicación de una dinámica de “respuesta flexible” ante los diversos acontecimientos que se plantearon en el contexto regional, sumado a un proceso de especialización y formación en el Ministerio de Asuntos Exteriores y en los diversos *think tanks* estatales para generar conocimiento sobre un área geográfica que no había sido anteriormente objeto de políticas proactivas por parte de los gobiernos iraníes. Esto último trajo como consecuencia la creación del Centro de Estudios del Caspio en 1998, sumado al lanzamiento de la revista *Amu Darya* en el seno del Instituto de Estudios Políticos e Internacionales (IPIS) dependiente del ministerio, reflejando el interés en desarrollar una política reflexiva y coherente. Sin embargo, en opinión de Anoushiravan Ehteshami (1999: 438), no fue sino hasta 1993 que Teherán demostró cierta coherencia en la política hacia sus vecinos del norte, lo que se habría hecho visible por la utilización de la OCE tanto como vehículo de sus propios intereses en el norte, como también como mecanismo de resolución de las tensiones que surgían de ella y de la diferente postura de Turquía hacia la región. Sin embargo, y a la luz de los años transcurridos desde la emisión de las anteriores opiniones, Elahe Koulaee (VV.AA., 2001: 5), ex diputada reformista entre 2000 y 2004, calificaba de “rotundo fracaso” a la política exterior hacia Asia Central hasta al menos la primer presidencia de Mohamed Jatamí. Para Koulaee, a pesar de los estrechos vínculos culturales e históricos que unen a los países de Asia Central y Cáucaso con Irán, éste no había sido capaz de sacar gran beneficio de la relación por el desconocimiento de las lógicas internas de esos países, de sus necesidades e identidades. Esa misma opinión era compartida por Sheikh Attar en su debate con Koulaee y otros especialistas iraníes, al reconocer la escasez de *intelligentzia* sobre esa importante región entre la academia, los *think tanks* y dirigentes iraníes (VV.AA., 2001: 10). La falta de *expertise*, pero sobre todo el escaso

peso de la herencia persa y shií en la región es lo que Oliver Roy (1998) considera que ha limitado el éxito de la política exterior iraní en Asia Central.

Rafsanyaní, principal impulsor del proceso de profesionalización del servicio exterior, encabezó la iniciativa diplomática frente a las nuevas repúblicas independientes. Irán fue el primer país en reconocer la independencia de Tayikistán y en abrir formalmente su embajada en Dushambe el 1º de enero de 1992. En diciembre de 1991, y tras la visita del Ministro de Asuntos Exteriores iraní, Ali Velayatí, se reconocía oficialmente a Azerbaiyán y se establecían relaciones diplomáticas y embajada en Bakú. También fue Irán el segundo estado en reconocer la independencia de Kazajstán. Y ya en 1993 Rafsanyaní realizaba su segunda gira oficial por Kazajstán, Uzbekistán, Kirguistán, Turkmenistán y Azerbaiyán, sentando las bases de lo que sería la futura cooperación entre Irán y la región. Decenas de acuerdos bilaterales fueron firmados entre 1991 y 1997 bajo la presidencia de Rafsanyaní. Los principales estuvieron relacionados con la construcción de infraestructuras ferroviarias y viales, oleoductos y gasoductos. De las ocho nuevas repúblicas de Asia Central y Cáucaso sólo tres –Turkmenistán, Azerbaiyán y Armenia– tienen frontera con Irán, por lo que fueron las principales beneficiarias de estos acuerdos. En 1992 se acordó la refinación de petróleo de Azerbaiyán en factorías iraníes, y paralelamente se garantizó por escrito el suministro de gas iraní a Armenia, estado que mantenía un enfrentamiento abierto por el enclave de Nagorno-Karabaj, y que se encontraba bloqueado por su antiguo proveedor azerí. La construcción del ferrocarril que unía la provincia iraní de Jorasán con Turkmenistán fue el principal acuerdo alcanzado con este país, ya que permitiría romper con la lógica de relacionamiento con esa zona. Turkmenistán dejaba de ser la “frontera” de la Unión Soviética, para pasar a ser “el nexo” con los otros estados de Asia Central, Kazajstán, Uzbekistán, Kirguistán y Tayikistán, con quienes también se firmaron amplios tratados de cooperación cultural, económica, industrial y energética. Particularmente este último fue objeto de especial interés por parte de las autoridades iraníes, ya que junto a Afganistán e Irán es un estado persófono, lo que permitió la creación de un canal de radio y televisión que fuera un útil vehículo de influencia entre la población tayika (Mahmoudi, 2007: 34). Cabe destacar también los acuerdos realizados con Turkmenistán y Kazajstán en materia de hidrocarburos. Los mismos implicaban la venta y transporte de gas y petróleo de ambos países para ser

refinado y consumido en el norte de Irán, a cambio del envío de cantidades similares de crudo iraní desde las refinerías del Golfo Pérsico a los compradores establecidos por los anteriores. Este tipo de transacción reforzó la percepción iraní sobre su fundamental papel en el ámbito del transporte y producción de energía, y de nexos y ruta obligada de hidrocarburos entre los estados productores y los mercados.

El establecimiento de vínculos comerciales y de transporte entre áreas fronterizas trajo aparejado también un incipiente proceso de descentralización en la gestión del comercio exterior. Se alentó la firma de acuerdos bilaterales entre las provincias iraníes de Mazandarán, Gilán, Azerbaiyán y Jorasán con varios países del norte para favorecer su desarrollo económico, evitando la aparición de desigualdades económicas comparativas a ambos lados de la frontera que pudieran generar tensiones étnicas en el propio Irán (Afrasiabi, 1994: 128).

Afganistán, Pakistán y Turquía

En Afganistán, la retirada soviética en 1989 y la caída del gobierno de Najibullah en 1992, a manos de los muyahidín, no sirvió para aliviar las tensiones entre Irán, Arabia Saudí y Pakistán, sino al contrario, exacerbó la disputa por imponer una facción victoriosa afín a los intereses regionales de cada uno. Irán apoyó al partido *Wahadat* en 1992, en el momento que Kabul fue tomada. El *Wahadat* controlaba el Hazarajat, zona del norte de Afganistán habitada por los hazaras de mayoría shií, y parte de Kabul. *Hizb-e Islami* y otras facciones eran apoyadas por Arabia Saudí y Pakistán.

Las tentativas de conformar un gobierno de unidad en Afganistán chocaron con muchos inconvenientes. Entre 1992 y 1995 todos los acuerdos firmados entre las diversas facciones afganas patrocinadas por Arabia Saudí y Pakistán fracasaron, entre otras cuestiones, por haber obviado la participación de los hazaras y de Irán (Rashid, 2000: 305).

La estrategia iraní sumamente faccionalizada hasta ese momento, se amplió apoyando a otros grupos como los tayikos persófonos, los uzbekos dirigidos por Dostum e incluso al presidente del nuevo gobierno, Rabbani.

Irán ha hecho también significativos intentos para mejorar relaciones con Turquía y Pakistán, sus dos socios iniciales en la OCE. Con Turquía por su importancia con las relaciones con Europa y la OTAN. Con Pakistán por la tensión existente por el conflicto afgano y la competencia con Arabia Saudí por la preeminencia regional.

Las relaciones con Turquía no habían sido particularmente malas tras los primeros años de la revolución, ya que el presidente Ecevit había reconocido rápidamente al nuevo gobierno revolucionario. Turquía tampoco había participado del embargo al que estaba sometido Irán, y fue su principal vía de comercio entre 1980 y 1985. Turquía se ofreció para mediar en la guerra contra Iraq, y dejó sus fronteras abiertas para que llegaran alimentos a ambos países. En respuesta, Irán ha tenido un perfil bajo en cuanto a la prédica revolucionaria entre los islamistas turcos, si bien hubo fuertes acusaciones a fines de la década de los 80 y principios de los 90 por el supuesto apoyo iraní a la guerrilla del PKK turco.

Turquía e Irán, tenían puntos en común y al mismo tiempo disputas. En relación al Kurdistan, el temor de expansión del irredentismo kurdo iraquí a sus propios países los obligó a coordinar sus políticas tras la guerra del Golfo. En relación a Asia Central, como se mencionó con anterioridad, Irán prefirió privilegiar los aspectos cooperativos a los competitivos en el ámbito regional. Persuadió a Turquía y Pakistán de invitar a las seis nuevas repúblicas del Cáucaso y Asia Central, más Afganistán, para unirse a la OCE. Si bien los beneficios obtenidos por la ampliación y el uso del regionalismo no fueron los esperados, como se mencionó en párrafos anteriores, al menos evitó la apertura de nuevos frentes de conflicto con importantes estados regionales, uno miembro de la OTAN y el otro con arsenal nuclear.

El “diálogo crítico” con Europa

A la llegada de Rafsanyaní a la presidencia en 1989, las tensiones con Europa eran profundas debido, en especial, a la fatua emitida contra Salman Rushdie y a la rechazada exigencia iraní de prohibición y confiscación de los ejemplares del libro a las autoridades británicas. Las relaciones bilaterales con Gran Bretaña estuvieron a punto de romperse, al igual que las relaciones con Francia, con quien, a pesar de haber

iniciado con buen pie tras el exilio francés de Jomeiní, pronto comenzaron los problemas de corte político y económico.

La presidencia de Rafsanyaní, sin embargo se esforzó por mejorar las relaciones con una orientación claramente económica, continuando la postura pragmática desarrollada hacia otros ámbitos geográficos y rebajando la tensión política. Luego de tres años de discusiones con representantes europeos sobre el caso Rushdie, se llegó a un entendimiento entre las dos partes: 1) la fatua de Jomeiní era irrevocable; 2) Irán se oponía al terrorismo; 3) Irán respetaba y se comprometía a cumplir el derecho internacional y 4) Irán no enviaría ningún comando para asesinar a Rushdie²⁹.

Al mismo tiempo, el apoyo que Irán dio a la ONU tras la invasión iraquí de Kuwait en 1990, así como su mediación en la liberación de rehenes en el Líbano –Ron Arad– y la autorización dada a la Representación Especial para los Derechos Humanos de la ONU para visitar el país por primera vez, fueron puntos determinantes para el acercamiento entre ambas partes. En respuesta, los estados europeos levantaron las sanciones impuestas a Irán y se produjeron las primeras visitas europeas oficiales desde 1979 (ministros de asuntos exteriores alemán y francés), lo que favoreció el inicio de la inversión europea en el país. Las relaciones con Gran Bretaña, no obstante, continuaron estancadas a causa del asunto Rushdie.

Pero la esperanza de que las relaciones se normalizaran se vio colapsada tras una serie de asesinatos contra miembros del último gobierno del Sha y de opositores kurdos en territorio europeo. Europa sufría además la presión estadounidense que veía cómo la inversión europea minaba la efectividad de las sanciones económicas impuestas por la ILSA. Sin embargo, la voluntad europea por mantener las relaciones económicas hizo que el Consejo Europeo anunciara el inicio de un “diálogo crítico” con Irán en diciembre de 1992, remarcando cuatro preocupaciones: la situación de los derechos humanos en Irán; la fatua contra Rushdie; la compra de armas y el conflicto palestino-israelí (Sabet-Saeidi 2008: 58). Ninguno de estos asuntos fue solucionado durante este periodo.

La prioridad otorgada por Europa a los derechos humanos y la negativa al castigo colectivo a Irán por no considerarlo como estado ilegal, fueron los ejes de esta política de diálogo (Struwe, 1998: 35). Sin embargo, éste finalmente fracasó, tanto

²⁹ *Salam*, 12 de agosto de 1995.

desde el punto de vista político como económico. La presión estadounidense castigó los intentos de inversión europeos, sobre todo en el sector energético, lo que retrasó la posibilidad de contratos de exploración petrolera y gasífera, que poco a poco fueron recayendo en países como China. Desde el punto de vista político, el diálogo no aplacó las percepciones de amenaza que Europa sentía respecto a Irán. El asesinato de Shapur Bajtiar en París y de tres disidentes kurdos en Berlín en 1992 (caso Mikonos) volvió a reflatar el fantasma del terrorismo en Europa patrocinado por Irán. En abril de 1997 un juzgado alemán implicaba indirectamente a Jameneí, Rafsanyaní y al jefe de los servicios de inteligencia extranjeros Alí Falahián, por el caso Mikonos. Tras una serie de cruces verbales los embajadores se retiraron de las capitales respectivas, seguido por el resto de los diplomáticos de la Unión Europea como gesto de solidaridad. Tras varias semanas de negociaciones, los embajadores regresaron a Teherán, a condición de que el último en hacerlo fuera el alemán (Tarock, 1999: 54). Finalmente, los embajadores de Francia y Alemania regresaron conjuntamente en noviembre de 1997, ya bajo mandato de Mohamed Jatamí, dando por cerrada la crisis diplomática.

Gran Bretaña, Francia y Alemania han sido los principales portavoces de la política exterior europea hacia Irán, y también han sido los protagonistas de las rupturas de relaciones en todos los casos. Las acusaciones respecto a la vinculación de Irán con acciones terroristas en Europa, principalmente en Alemania y Francia, llevaría a la retirada de todos los embajadores de la Unión en 1997, durante la resolución del Caso Mykonos³⁰.

El reinicio del programa nuclear

Bajo la presidencia de Hashemí Rafsanyaní, se reinició el programa nuclear con Argentina, China y Rusia como proveedores de tecnología. Las presiones por parte de Estados Unidos hicieron que Argentina cancelara su contrato de venta de un reactor nuclear experimental a Irán en 1992, y se limitaran considerablemente las tratativas chino-iraníes llegando casi a la cancelación de la cooperación bilateral en 1998. Estos reactores solo tenían capacidad de producción de isótopos radioactivos con uranio

³⁰ *El Mundo*, 12 y 17 de abril de 1997.

enriquecido al 3%, no susceptible de ser convertido en material bélico. En el caso ruso las presiones exteriores no frenaron las tratativas, y la finalización de la planta nuclear de Bushehr fue incluso garantizada, a pesar de las sanciones establecidas por las resoluciones del Consejo de Seguridad³¹.

Hassan Rohani, Secretario del Consejo de Seguridad Nacional desde la creación del cargo en 1989, permaneciendo en él hasta la victoria de Ahmadineyad en 2005. Ha sido el negociador nuclear con Europa y la comunidad internacional. Aliado de Rafsanyaní.

Oriente Medio y la Organización de la Conferencia Islámica

La muerte de Jomeiní, en 1989, no cambió el discurso iraní con respecto a Israel. Cuando se inició el proceso de paz árabe-israelí tras los acuerdos de Oslo de 1993, las críticas más duras partieron del gobierno de Hashemí Rafsanyaní y Alí Jameneí, Presidente y Líder Espiritual iraní respectivamente. El respaldo a los acuerdos de paz por parte de la mayoría de los Estados árabes, incluyendo a Arabia Saudí, dejó a Irán como el adalid de la oposición a Oslo en el ámbito de los países musulmanes.

Sin embargo, la postura ideológica iraní no se concretó en una actitud proactiva contra Israel. La mala relación que el jefe de la OLP, Yaseer Arafat, tenía con las autoridades iraníes, hizo prácticamente imposible una ayuda directa a los palestinos. Al mismo tiempo, en diversas entrevistas y foros internacionales. Rafsanyaní hizo gala de su pragmatismo al reconocer que Irán aceptaría la decisión que tomara el pueblo palestino

Al contrario de lo que había pasado en la primera década revolucionaria, durante el período de Rafsanyaní se procuró la participación iraní en los organismos internacionales, incrementando la actividad diplomática. Uno de los ámbitos gubernamentales internacionales en donde Irán comenzó a tener una presencia más activa fue la Organización de la Conferencia Islámica, y en este caso, como mecanismo de competición por el liderazgo político entre los más de cincuenta estados islámicos que la forman. Aunque el Irán del Sha había sido uno de los 7 estados fundadores de la

³¹ Sahimi, Mohammad: "Iran's Nuclear Program", disponible en <http://www.payvand.com/news/03/oct/1015.html>.

conferencia, no había tenido una participación regular durante su primer década de existencia, y durante la guerra de 1980-88, la OIC fue vista con desconfianza por su reticencia a condenar a Iraq por la agresión (Ramazani, 1998: 53). Fue por lo tanto después de la guerra que Irán comenzó a participar más activamente y fue precisamente Rafsanjani quien encabezó la delegación iraní en la Sexta conferencia de Dakar en 1991.

Capítulo 4: LA PEI DEL PRESIDENTE MOHAMMAD JATAMÍ 1997-2005

El ascenso a la presidencia de Jatamí inauguró un periodo de apertura y reformas, no exento, sin embargo, de altos y bajos y de disputas con los grupos más conservadores. Jatamí gobernó en un contexto internacional también complicado por la visibilidad que tomó Al-Qaeda con los atentados del 11-S y las consecuencias de dos invasiones norteamericanas a países de la región: Afganistán e Iraq.

La respuesta iraní fue intentar suavizar el nivel de tensión en el área y proponer un diálogo de civilizaciones como eje de su acción multilateral, a la vez que mejorar y profesionalizar el cuerpo diplomático del país. Sin embargo, la apariencia más moderada del presidente Jatamí no vino acompañada de cambios significativos en el diseño de la política exterior iraní.

El contexto interno

El ascenso del reformismo y la reacción conservadora

La victoria de Mohammad Jatamí en las elecciones presidenciales de 1997 inauguró un período que recibió diversos calificativos por parte de analistas y periodistas. ‘Termidor’ (Wells, 1999: 27); ‘tercera república’ (Kamrava, 2004: 495) o la más común denominación periodística de ‘primavera iraní’ fueron algunos de los apelativos utilizados al analizar las perspectivas de transición democrática que había generado Jatamí. La percepción común sobre este período fue que se iniciaba una etapa reformista con la apertura del régimen propuesta desde el poder ejecutivo, y el apoyo de un parlamento de mayoría reformista elegido en 2000, que se complementó con cierta descentralización administrativa tras la elección de consejos municipales en 1999.

Jatamí, era un *hoyyatoleslam* que ostentaba un historial revolucionario muy ligado a los fundadores de la república. Muy cercano a Ahmad Jomeiní –hijo de Ruhollah– y Mohammad Montazerí –hijo de Alí– durante los años pre-revolucionarios, fue diputado en el primer *Majlis* de 1980 por su provincia, Ardakán. Fue convocado por el Primer Ministro Musaví para ocupar el cargo de Ministro de Cultura en 1983, y tras

su renuncia al cargo por desavenencias con los sectores conservadores, ocupó durante la presidencia de Rafsanyaní la dirección de la Biblioteca Nacional. En 1996 fue designado por Jameneí miembro del Consejo Supremo de la Revolución. Su hermano, Mohamed Reza Jatamí, jefe del Frente de Participación Islámica de Irán que apoyó sus campañas presidenciales, está casado con Zahra Eshraqi, nieta de Jomeiní, lo que refuerza la idea de su pertenencia a la élite política. A esto puede agregarse el hecho de que el ejecutor de su política exterior en sus dos mandatos, el Ministro de Asuntos Exteriores Kamal Jarrazí, es consuegro de Alí Jameneí.

Teniendo en cuenta que la función electoral del Consejo de Guardianes, es la de vetar la candidatura de cualquier candidato que no comulgue con los principios revolucionarios, queda claro que Jatamí no era un outsider del sistema político iraní. Sus propias palabras lo ubicaban totalmente dentro del sistema y enfrentado a aquellos que pretendían cambiarlo, al decir:

“tengo fundamentales diferencias políticas e ideológicas con aquellos que no están dentro del sistema (...) el Velayat-e faqih es una teoría canónica y este sistema ha sido establecido en base a esa teoría. Cualquiera que reconozca este sistema debe aceptar la supervisión del Líder espiritual”³².

No obstante, su talante y sus discursos convocaron a una gran cantidad de seguidores entre las mujeres y jóvenes estudiantes, cuya mayoría no había sido testigo de los primeros años de la república ni de la guerra con Iraq. El apoyo popular le granjeó una sonada victoria sobre el candidato apoyado oficialmente por la cúpula clerical, Ali Akbar Nateq Nuri, en las elecciones presidenciales del 25 de mayo de 1997. Con el 62% de los votos y una participación de más del 80% se mostraba a la opinión pública internacional la institucionalización de la república y el respeto a las normas electorales establecidas por el estado, a pesar de la derrota del candidato oficialista. Al igual que en 1979 con Bani Sadr, se daba la paradoja de que el presidente electo era el jefe de la oposición.

Desde el inicio de su mandato Jatamí mostró su postura dialoguista fomentando la participación de la sociedad civil en la vida pública de la nación. Su discurso inaugural ante el parlamento no dejaba duda de sus intenciones:

“En orden a tener y disfrutar de la participación de la nación en todo el país, primero debemos crear una atmósfera libre y abierta y reemplazar la inhibición de la gente con veracidad y confianza para que declaren sus puntos de vista sobre cualquier tema sin

³² *Kar-o Kargar*, 7 de mayo de 1997.

miedo. Sólo bajo tales condiciones podemos alcanzar una sociedad justa, segura y sana, y aplicar la justicia de la forma más amplia”³³.

Fruto de esa vocación aperturista, durante el primer año de su mandato el Ministerio de Cultura y Guía Islámica extendió 226 licencias de nuevas publicaciones periodísticas. Sin embargo, el ritmo de crecimiento era acompañado por el de sus cierres y sanciones por parte de las autoridades judiciales. Entre 1999 y 2000 se clausuraron más de 100 publicaciones, entre ellas algunas de gran renombre, como *Salam*, *Zan*, *Jordad*, *Tus*, *Neshat* e *Iran-e Farda*. *Zan* era un periódico dirigido por Faezeh Rafsanyani, hija de Hashemi, y orientado hacia el público femenino. *Salam* estaba dirigida por dos partidarios de Jatamí, Abbas Abdi y Musaví Joeniha, este último fundador del grupo político ‘Seguidores de la Línea del Imán’ que protagonizó la ocupación de la embajada de Estados Unidos en 1979. Su clausura el 7 de julio de 1999 fue el disparador de una ola de manifestaciones estudiantiles que terminó trágicamente con la invasión del campus de la Universidad de Teherán por la policía. Contrariamente a lo que exigían los estudiantes, Jatamí desautorizó las revueltas por considerarlas “antirevolucionarias” frenando en seco las aspiraciones de mayor apertura democrática bajo su mandato.

También consecuencia de la aplicación de medidas aperturistas fue la implementación de elecciones para elegir concejales en todo el país. Estos cuerpos electos serían los encargados de designar a los alcaldes, pero las expectativas generadas no fueron cubiertas tras los primeros mandatos. Las escasas competencias cedidas a los municipios, la falta de institucionalización y experiencia de las autoridades locales y la inexistencia de estructuras partidistas capaces de supervisar el funcionamiento de sus ramas locales, fueron impedimentos que mermaron la capacidad de actuación de los municipios (Jajarmi y Azkia, 2009: 157).

La oposición de los conservadores a los cambios propuestos por Jatamí llegó hasta la ejecución de asesinatos y atentados contra varios intelectuales, entre ellos colaboradores directos de Jatamí como Said Hayyarián, hechos de los que fueron acusados directamente los ministerios de Inteligencia e Interior, controlados por los conservadores.

³³ *Netiran*, 4 de agosto de 1997.

La evaluación del primer mandato de Jatamí dividió las opiniones de partidarios y detractores de Jatamí. Las principales críticas del lado conservador se basaban en el fracaso del gobierno en mejorar las condiciones económicas de la población y marcaban ciertos casos de corrupción o malversación de fondos públicos por parte de funcionarios aliados a Jatamí³⁴. Por su parte, los universitarios y los sectores más aperturistas critican al presidente su incapacidad para imponer sus reformas democratizadoras ante la oposición del Consejo de Guardianes y el escaso éxito que tuvo en garantizar la libertad de expresión y de prensa. Sin embargo, Jatamí no tuvo problemas en renovar su mandato al conseguir más de 21 millones de votos en las elecciones presidenciales de 2001.

Lo que se puede concluir tras sus dos mandatos presidenciales es que más que cambiar *el* sistema, Jatamí pretendía cambiar *dentro* del sistema. Su discurso acerca de la Sociedad Civil religiosa, fue hecho desde su posición dentro del sistema y nunca como alguien que pretendía derribarlo. Por la misma razón, sus opositores no podían acusarlo de anti-revolucionario o anti-republicano, ni siquiera de anti-musulmán.

Más allá de las intencionalidades políticas de Jatamí, la consecuencia de su gobierno para el sistema político fue la de un equilibrio precario entre tres figuras políticas con diferentes legitimidades y cuotas de poder: Jatamí, Rafsanyaní y Jameneí. Mientras que la legitimidad de Jatamí estaba dada por el apoyo popular dado por las urnas, la de Jameneí radicaba en su posición religioso-política de Líder Espiritual, y la de Rafsanyaní en su capacidad política y respaldo de la élite clerical y económica del bazar, lo que los igualaba en sus legitimidades de origen. Las cuotas de poder serían en cambio menos equiparables. Si nos remitimos a los nueve patriarcas que Buchta (2000: 9) consideraba como miembros del “primer anillo” de poder informal en Irán en 1999, (tabla 8) veremos que Jatamí se encontraba en inferioridad numérica frente a sus opositores conservadores:

³⁴ Golam Karbaschi, el alcalde de Teherán del grupo Kargozarán, y uno de los apoyos de Jatamí, fue sentenciado por corrupción e inhabilitado para ejercer la función pública por cinco años.

Tabla 8
Los anillos de poder en Irán

Primer anillo: Los patriarcas	1 Alí Jameneí: Velayat 2 Hashemi Rafsanjani: Presidente Consejo de Discernimiento 3 Mahmud la Hashimi, Jefe del Poder Judicial 4 Mohamed Jatamí, Presidente 5 Ahmad Yannatí, Jefe del Consejo de Guardianes 6 Abbas Vaez Tabasi, Fundación Imam Reza de Mashad 7 Ali Meshkini, Jefe de la Asamblea de Expertos 8 Mohamed Rayshahri, Emisario del Hajj 9 Ali al Taskhiri, Miembro de la oficina privada de Jameneí
Segundo anillo :Los funcionarios y administradores gubernamentales de alto rango	Incluye representantes de los 3 poderes, alcaldes de las principales ciudades y tecnócratas.
Tercer anillo: La base de poder del régimen	Instituciones revolucionarias, fuerzas de seguridad religiosas, milicia Basiji, comités, IRGC, prensa revolucionaria y media
Cuarto anillo: Grupos e individuos anteriormente influyentes.	Semi oposición que busca cambios dentro del sistema, la escuela Kiyan, el grupo de Montazeri, el Movimiento para la Libertad de Irán, el grupo Iran-e Farda y grupos islámicos feministas.
Quinto anillo o fuera de los anillos	La mayoría de los clérigos shiíes quietistas

Fuente: Buchta, 2000: 9

La incidencia de las elecciones en la determinación de las figuras que componen esos anillos de poder es muy limitada, y por lo tanto, la capacidad de influencia de las instituciones electivas sobre la totalidad del sistema se minimiza. Volveremos más adelante a revisar la composición de estas instituciones.

Las elecciones reformistas y la descentralización del poder

La victoria de Jatamí el 23 de mayo resultó inesperada para la mayoría de los analistas internacionales, aunque, las encuestas de opinión que por primera vez comenzaron a circular en las campañas electorales del país, anticipaban una victoria del candidato reformista. Si bien la científicidad y neutralidad de estas encuestas estaba muy en entredicho, es de remarcar la tendencia mostrada por *Akhbar* dos días antes de las elecciones, que sugería una clara ventaja de Jatamí cercana al 60% de la intención de voto³⁵. Otras encuestas, como la realizada por el Centro de Estudios de la Opinión Pública dependiente del Ministerio de Cultura, daban a Nateq Nuri ganador, con un 40% de intención de voto³⁶.

De la tabla 9 se puede apreciar que el Consejo de Guardianes solo aceptó cuatro de las 238 precandidaturas presentadas. Reza Zavarei, Mohamed Reyshahri y

³⁵ *Akhbar* adjudicaba a Jatamí el 59% y a Nateq-Nouri 30%, citado en <http://web.payk.net/maillingLists/iran-news/html/1997/msg00257.html>.

³⁶ Citado en <http://www.iran.org/news/970519.htm>.

Nateq Nuri, los contendientes de Jatamí, pertenecían a la tendencia conservadora. Los resultados mostraron una mayoría rotunda para Jatamí, con el 70% de los votos emitidos, mientras que Nateq Nuri apenas había superado los siete millones. Los otros dos candidatos no llegaron al millón de votos.

El 8 de junio de 2001 se produjo la reelección de Jatamí. Las precandidaturas presentadas habían sido 814, incluyendo a 47 mujeres, que por segunda vez participaban de la preselección. El proceso de selección dejó la lista definitiva en 10 candidatos, entre ellos a un fuerte adversario conservador para Jatamí, Ahmad Tavakkoli.

El padrón electoral estaba compuesto por 42 millones de votantes, casi 5 millones más que en 1997. Teniendo en cuenta que el discurso de Jatamí había calado muy hondo entre la juventud, era de esperarse que un gran porcentaje de participación ampliara la diferencia con sus seguidores. Sin embargo, y a pesar que Jatamí obtuvo más de 21 millones de votos –1,5 millones más que en 1997– su victoria fue menos espectacular de lo que se esperaba. Por un lado, la participación bajó, llegándose al 31% de abstencionismo, en comparación con el 20% de 1997. Por otra parte, cerca de 3 millones de personas que en 1997 habían votado por Jatamí desistieron de votar o votaron por otro candidato. De los oponentes a Jatamí, solo Tavakkoli, quien había sido diputado en la primera legislatura, Ministro de Trabajo de Alí Jameneí, portavoz del gabinete del Primer Ministro Musaví, y segundo en las elecciones presidenciales de 1993– pudo obtener un aceptable voto del 15%. Reformista desilusionado que sin ser conservador era el candidato respaldado por los sectores más contrarios a Jatamí, era la representación más clara de la inexistencia de un candidato más creíble o con mayor carisma para competir con el presidente. Los otros candidatos sumaron apenas 600.000 votos.

Durante el período reformista se llevaron a cabo dos elecciones legislativas, las correspondientes al sexto y séptimo *Majlis* (2000-2004 y 2004-2008). La convocatoria a elecciones para la sexta legislatura estableció la primera ronda electoral para el 17 de febrero. En esta ocasión el número de representantes del Parlamento se incrementó de los 270 a los 290 diputados actuales.

Tabla 9
Elecciones presidenciales 1997-2001

Elección Fecha	Candidato	Votos obtenidos	Votos emitidos	Particip. Electoral	% votos vencedor	Pre candidatos
Séptima 23/05/1997	Mohamed Jatami	20.078.178	29.076.007	80,20%	70%	238
	Alí Akbar Nateq Nuri	7.242.859				
	Reza Zavarei	771.460				
	Mohamed Reyshahri	742.598				
Octava 08/06/2001	Mohamed Jatami	21.656.476	28.159.289	67%	76,9	814
	Ahmad Tavakoli	4.387.112				
	Alí Shamjani	737.051				
	Abdollah Jasbi	259.759				
	Mahmoud Kashani	237.660				
	Hassan Ghafourifard	129.155				
	Mansur Razavi	114.616				
	Shahaboddin Sadr	60.546				
	Alí Fallahíán	55.225				
	Mustafá Hashemi-Taba	27.949				

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior RII

La cantidad de precandidaturas que fueron sometidas al escrutinio del Consejo de Guardianes fue de 6.856, mostrando un incremento notable con respecto a la anterior legislatura. Luego de las descalificaciones, revisiones y retiros voluntarios la cantidad definitiva de candidatos a diputados sumó 5.753, siendo también el número más alto de competidores hasta ese momento. Gran parte de los aspirantes descalificados eran partidarios de Jatamí, pero la actuación del Consejo de Guardianes no pudo evitar la victoria de los candidatos reformistas.

Los resultados dados a conocer el 18 de febrero determinaron que 225 candidatos consiguieron ser designados en la primera ronda, mientras que los 66 restantes lo fueron en la segunda que tuvo lugar el 5 de mayo.

En esta legislatura el número de clérigos volvió a descender, llegando solamente a 20, el número más bajo de todos los períodos legislativos republicanos. La cantidad de mujeres fue de 13, siendo la primera vez que una mujer fuera designada en la mesa directiva del parlamento. El sexto *Majlis* es considerado el único período en que el reformismo pro-Jatamí controló los mecanismos legislativos de Irán. El mayor índice de participación exhibido hasta el momento fue un elemento a tener en cuenta por la cúpula político-clerical, ya que el mismo Rafsanyaní solo pudo entrar como el

último diputado por Teherán, siendo el único no reformista de los 37 diputados por esa provincia.

La séptima legislatura fue elegida a partir del 20 de febrero de 2004, siendo una de las más controvertidas por la cantidad de candidatos vetados por el Consejo de Guardianes, en su mayoría reformistas. Un total de 8.172 postulaciones de los cuales 882 eran mujeres, pasaron por el filtro del Consejo de Guardianes, y 3.617 fueron rechazados. Entre aquellos se encontraban 85 legisladores que se presentaban a la reelección, incluido el hermano de Jatamí, Mohamed Reza. Además, un total de 1.303 se retiraron voluntariamente como medida de protesta, por lo que finalmente fueron 4.665 candidatos los que competían por los 289 asientos en el *Majlis*. El asiento libre era reservado para la ciudad de Bam, destruida por el terremoto de diciembre de 2003. En la primera ronda fueron designados 228 diputados, y el resto en la segunda ronda. La séptima legislatura comenzó a funcionar el 27 de mayo, con una mayoría conservadora, y un registro muy bajo de participación electoral con un 51,21%. En esta ocasión 12 mujeres fueron elegidas diputadas.

La recuperación política de las tendencias conservadora y pragmática en detrimento del reformismo fue el primer resultado de esta nueva elección. La drástica caída de la participación electoral desde el 70% al 51% perjudicó notablemente a los candidatos reformistas que no fueron capaces de presentar candidaturas únicas, llegando a perder todos los escaños de diputados por Teherán, la ciudad que menor tasa de participación tuvo con un 33%.

A pesar que las elecciones municipales estaban previstas desde el establecimiento de la república, fue recién a partir de la llegada de Jatamí cuando se efectuaron por primera vez en todo el país. En febrero de 1999 y con una participación 64,41% se eligieron los consejos municipales, representando un triunfo de los sectores reformistas que dieron una imagen de profundización del proceso de apertura que se inició en 1997.

Las segundas elecciones municipales se llevaron a cabo en febrero de 2003, evidenciándose una notoria caída en la tasa de participación que llegó sólo al 49,17% en todo el país. La provincia que menor participación mostró fue Teherán, con un 23,78%. En estas elecciones la aceptación de las candidaturas fue realizada por un

comité parlamentario, a expensas de la reforma de la ley electoral elaborada por el parlamento reformista de 2000, por lo que el filtro que habitualmente utilizaban los sectores conservadores contra todo aquel candidato que no coincidiera con los principios revolucionarios no fue definitorio en esta ocasión. Como resultado, gran cantidad de candidatos que fueron vetados en las otras elecciones municipales volvieron a presentarse a la contienda política. Paradójicamente, la escasa participación electoral favoreció a los conservadores, en detrimento de los sectores reformistas que habían impulsado precisamente estas reformas en el proceso electoral. Para ejemplificar el resultado, mientras que en las elecciones municipales de 1999 los sectores reformistas que estaban liderados en Teherán por Golam Reza Karbaschi obtenían los 15 escaños municipales, en 2003 obtenían sólo uno, cediendo nuevamente el control de la populosa capital iraní a los conservadores, que designó a Mahmud Ahmadineyad como nuevo alcalde de la ciudad capital.

Durante el período reformista, también se llevaron a cabo elecciones para renovar los 86 clérigos de la Asamblea de Expertos. El 23 de octubre de 1998, 146 candidatos se disputaron el favor de los escasos votantes que decidieron participar de los comicios. Apenas el 46,30% del electorado demostró su interés en un órgano que hasta el momento no había tenido ninguna incidencia en la toma de decisiones o en la designación del Líder espiritual.

La composición de los consejos permanentes

Como se mencionó en páginas precedentes, la legitimidad de Jatamí difería de las de Jameneí y Rafsanyaní. Estos necesitaban del respaldo de las élites políticas para mantener sus cuotas de poder, y evitar que las propuestas de reforma del presidente pudieran afectar su supervivencia y el control sobre los recursos del estado. Este respaldo estaba dado por los organismos permanentes no electivos del sistema político, el Consejo de Discernimiento y el Consejo de Guardianes, cuya composición reflejaba la supremacía de los clérigos y conservadores sobre la totalidad del sistema. Por decreto del Líder Jameneí, la composición trianual del Consejo de Discernimiento había pasado de los 12 miembros iniciales a los 18 de 1997, y los 35-37 de los dos

trienios posteriores. De acuerdo a algunas apreciaciones, este aumento habría sido para contrarrestar el peso que Jatamí y los reformistas habrían podido tener en la toma de decisiones, manteniendo de esta manera las riendas del proceso legislativo y político. El líder designó a Alí Lariyaní, Ali Akbar Velayatí y Habibollah Asgarouladi como sus representantes en el Consejo, mientras que Rafsanyaní pudo introducir a su hijo Mehdi y Hassan Rohani, para equilibrar su peso en las decisiones del cuerpo.

Tabla 10
Composición del Consejo de Discernimiento 1997-2006

1997-2000		2000-2003		2003-2006		Rango
Hashemi Rafsanyaní	PC	Hashemi Rafsanyaní	PC	Hashemi Rafsanyaní	PC	Hoyatoleslam
Ali Jameneí	L	Ali Jameneí	L	Ali Jameneí	L	Ayatollah
Ahmad Yannatí	CG	Ahmad Yannatí	CG	Ahmad Yannatí	CG	Ayatollah
Emammi Kashani	CG	Emammi Kashani	CG	Emammi Kashani	CG	Ayatollah
Golamreza Reznavi	CG	Golamreza Reznavi	CG	Golamreza Reznavi	CG	Ayatollah
Mir Hussein Musavi		Mir Hussein Musavi		Mir Hussein Musavi		
Mohamad Mo'men	CG	Mohamad Mo'men	CG	Mohamad Mo'men	CG	Ayatollah
Hashemi Shahrudí	CG	Hashemi Shahrudí	PJ	Hashemi Shahrudí	PJ	Ayatollah
Musavi Khoiniha		Musavi Khoiniha				Hoyatoleslam
Abolghasem Khazali	CG	Abolghasem Khazali	CG		CG	Ayatollah
Hassan Habibi	PJ	Hassan Habibi	PJ	Hassan Habibi	PJ	Ayatollah
Hassan Rouhani		Hassan Rouhani		Hassan Rouhani		Hoyatoleslam
Mohamed Yazdi	CG	Mohamed Yazdi	CG	Mohamed Yazdi	CG	Ayatollah
Mehdi Karrubí	Mj	Mehdi Karrubí	Mj	Mehdi Karrubí	Mj	Hoyatoleslam
Hassan Sane'i		Hassan Sane'i		Hassan Sane'i		Hoyatoleslam
Nateq Nuri	Mj	Nateq Nuri		Nateq Nuri		Hoyatoleslam
Abdollah Nuri		Abdollah Nuri				Ayatollah
Mahdavi Kani		Mahdavi Kani				Hoyatoleslam
		Namdar Zanganeh		Namdar Zanganeh		
		M.H. Rafsanyaní		M.H. Rafsanjani		
		Mohsen Nurbaksh				
		Hasan Firuzabadi		Hasan Firuzabadi		
		Dorri Najafabadi		Dorri Najafabadi		Hoyatoleslam
		Tavassoli Mahalati		Tavassoli Mahalati		Ayatollah
		Mohamed Jatami		Mohamed Jatami		Hoyatoleslam
		Amini Najafabadi		Amini Najafabadi		Ayatollah
		Abbas Va'ez Tabasi		Abbas Va'ez Tabasi		Hoyatoleslam
		Ali Akbar Velayati		Ali Akbar Velayati		
		Mohamad Rayshahri		Mohamad Rayshahri		Hoyatoleslam
		Habibollah Asgarouladi		Habibollah Asgarouladi		
		Ali Lariyaní		Ali Lariyaní		
		Mostafa Mir Salim		Mostafa Mir Salim		
		Golamreza Aghazadeh		Golamreza Aghazadeh		
		Morteza Navabi		Morteza Navabi		
		Ali al Taskhiri				Hoyatoleslam
		Mahmud al Hashimi				Ayatollah
		Mohsen Rezai				
				Sadegh Lariyaní	CG	Hoyatoleslam
				M. Hassan Qadiri	CG	Ayatollah
				M. Javad Eiravani		
				Gholam Hadad Adel		
				Hossein Mozafar		
				M. Reza Aref		
				M. Reza Bahonar		
18 miembros		37 miembros		35 miembros		miembros
17 clérigos		25 clérigos		21 clérigos		clérigos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo de Discernimiento, del Ministerio de Guía y Cultura Islámica y Netiran.

Referencias: PC: Presidente del Consejo; Mj: miembro del Majlis; Pr: presidente; PJ: Jefe del poder Judicial; CG: miembro del Consejo de Guardianes; L: Líder

Por otra parte, la proporción de clérigos siguió siendo muy elevada (17/18 y 25/37) en las dos primeras composiciones de este período. Recién en la tercera (21/35) se vería reducida. La élite clerical parecía recluirse en el Consejo de Discernimiento, y en las *bonyad*, para dejar las instituciones electivas a los “no religiosos”.

El Consejo de Guardianes, en cambio, no mostró grandes diferencias con los períodos anteriores. Yannatí continuó siendo el jefe del consejo durante las tres composiciones que abarcaron el período reformista, y algunos clérigos como Shahrudí Mohamed Yazdí y Sadeq Lariyaní intercambiaron posiciones entre el Consejo y la jefatura del poder judicial, manteniendo la estabilidad entre los jerarcas de la élite.

Tabla 11
Combinaciones de la composición del
Consejo de Guardianes 1998-2007

1998-2001	2001-2004	2004-2007
Miembros religiosos designados por el Líder		
Ahmad Yannatí (P)	Ahmad Yannatí (P)	Ahmad Yannatí (P)
Mohamed Mo'men	Mohamed Mo'men	Mohamed Mo'men
Gholam Reza Rezvani	Gholam Reza Rezvani	Gholam Reza Rezvani
Abolghasem Khazali		
Emammi Kashani	Emammi Kashani	
Mohamed Yazdí	Mohamed Yazdí	Mohamed Yazdí
Hashemi Sharudí		
	Sadeg Lariyani	Sadeg Lariyani
		Mohammad Modarresi
	Hassan Qadiri	
Taheri Khoramabadi		
Reza Ostadi Moqadam		
Miembros no religiosos designados por parlamento y el poder judicial		
M. Reza Alizadeh	M. Reza Alizadeh	M. Reza Alizadeh
Reza Zavarei	Reza Zavarei	
M. Reza Abbasifard	M. Reza Abbasifard	
Ahmad Alizadeh		
Khosro Bizhani		
Hassan Habibi		
	Abbasali Kadkhodai	Abbasali Kadkhodai
	Mohsen Esmaili	Mohsen Esmaili
	Azizi, Ebrahim	Ebrahim Azizi
		Abbas Ka'bi (Hoyy.)
		Gholamhossein Elham

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo de Guardianes

Referencias: (P): Presidente del Consejo

El acceso de los reformistas a las instituciones electivas, al permitirles participar del proceso de toma de decisiones, promovió la amplificación de la capacidad de otros órganos con influencia en los procesos políticos y decisores, como el Consejo de Discernimiento y el Consejo de Seguridad Nacional. Esto hizo difícil al gobierno electo profundizar en el proceso de reformas interno, a pesar de haber controlado presidencia y parlamento simultáneamente durante cuatro años. Las consecuencias se verían en la dificultad de combinar la diplomacia reformista con la aplicación efectiva de las políticas exteriores de este período.

La política exterior

El contexto internacional: Al Qaeda, el 11-S y la amenaza del terrorismo internacional

El contexto internacional de los dos períodos presidenciales de Mohamed Jatamí estará fuertemente marcado por el surgimiento de Al Qaeda y el terrorismo islamista como actores internacionales. El ataque contra las Torres Gemelas en Nueva York el 11 de septiembre de 2001 será el punto de inflexión de la política estadounidense en la región, y desatará los dos conflictos regionales más duraderos y violentos de las últimas décadas: la guerra de Afganistán, iniciada en 2002 para eliminar a los Talibán y la guerra de Iraq, iniciada en 2003 para derrocar a Saddam Hussein.

La aparición en escena de Osama Bin Laden y la red Al Qaeda se produjo oficialmente en los atentados contra las embajadas de Estados Unidos en Nairobi y Dar-es Salam en agosto de 1998, a pesar de que ya en 1993 se había producido un atentado fallido contra el *World Trade Center* de Nueva York. La alianza de Estados Unidos con Arabia Saudí y Pakistán para patrocinar a los Talibán traía sus funestas consecuencias para la administración Clinton, que se hicieron más trágicas aún el 11 de septiembre de 2001, ya durante el gobierno de George Bush (hijo), cuando 15 terroristas (la mayoría saudíes) secuestraban cuatro aviones en territorio estadounidense y los estrellaban contra sendos edificios en Washington y Nueva York.

La principal consecuencia de los atentados fue el reforzamiento de los sectores neoconservadores de la administración Bush y de la dimensión securitaria de la agenda internacional. La respuesta internacional fue la de condena generalizada y apoyo a la

coalición internacional que lideró Estados Unidos bajo el nombre de 'Operación Libertad Duradera'. Sin embargo, la operación no se llevó a cabo bajo la cobertura de Naciones Unidas, y fue criticada por muchos estados.

La 'Doctrina Bush' que subyacía tras la invasión de Afganistán incluía la noción ampliamente contestada de 'ataques preventivos' para la lucha contra la proliferación de las armas nucleares y el terrorismo internacional. Esto abría las puertas a futuras intervenciones militares allí donde el gobierno estadounidense viera una amenaza a sus intereses vitales. La acuñación del 'eje del mal' por parte de Bush en enero de 2002, que incluía a Iraq, Irán y Corea del Norte, solo completó la doctrina del ataque preventivo al poner nombre a los futuros objetivos militares de la política exterior estadounidense. De poco sirvió que Irán estuviera gobernado en ese momento por un gobierno reformista que había colaborado tácitamente para terminar con la amenaza Talibán.

La invasión de Iraq en marzo de 2003, bajo el pretexto de eliminar el arsenal nuclear iraquí, con la posterior guerra civil e inestabilidad interna que aún hoy azota al país, marcarán junto con la guerra en Afganistán, el resto del período de Jatamí, y gran parte del posterior iniciado en 2005. La presencia militar estadounidense en la región llega a su punto máximo con estos dos conflictos, ya que sus bases militares se extienden por Iraq, todos los estados del Golfo Pérsico, y varios de los países de Asia Central ex soviética. El balance estratégico a favor de Estados Unidos y en detrimento de la profundidad estratégica de Rusia era en este período totalmente opuesto al existente entre los años 1979-1989 en los que la presencia soviética llegaba a las fronteras con Pakistán, muy cerca de las aguas del Océano Índico.

En el flanco norte, las segunda guerra de Chechenia entre los años 1999 y 2002, con la amenaza de extenderse a toda la zona de Daguestán y Cáucaso norte, sería el acontecimiento a destacar negativamente, mientras que el florecimiento de las nuevas repúblicas centroasiáticas sería el elemento positivo que mayor influencia tendrá en la región.

El “Diálogo de Civilizaciones”

El discurso de afianzamiento de la “sociedad civil religiosa” que Jatamí pronunció en los foros nacionales tuvo su correlato en la propuesta de “diálogo de civilizaciones” en los diversos foros nacionales en los que Irán tuvo una fuerte presencia. La realización de la 8ª Cumbre de la Organización de la Conferencia Islámica en Teherán en diciembre de 1997, apenas unos meses después de su victoria electoral, sirvió de punto de partida para la proclamación de la propuesta en el ámbito de los estados musulmanes, con los que Irán pretendía rebajar la tensión de las décadas anteriores y consolidar su rol de potencia regional.

Los discursos pronunciados tanto por Jatamí como por Jameneí se convirtieron en las referencias de lo que sería la política exterior iraní de los años siguientes. En su alocución sobre el diálogo de civilizaciones Jatamí abogó por el respeto a la integridad territorial de los estados y a la no interferencia en los asuntos internos de los estados vecinos, acentuando su predisposición a la distensión de las relaciones y a la creación de medidas de confianza en el Golfo Pérsico, al mismo tiempo que ratificaba la postura iraní con respecto a la cuestión Palestina, al decir que:

“(…) La crisis en Oriente Medio ha hecho evidente que la paz genuina sólo puede establecerse mediante el reconocimiento de todos los derechos del pueblo palestino, incluyendo el inalienable derecho a la autodeterminación, el retorno de los refugiados, y la liberación de los territorios ocupados, en particular de Al Quds al Sharif. Es un hecho sin embargo que la naturaleza hegemónica, racista, agresiva y violenta del régimen sionista –ampliamente manifestado por la flagrante y constante violación de la ley internacional, el ejercicio de terrorismo de estado y la proliferación de armas de destrucción masiva– amenaza seriamente la paz y la seguridad en la región”³⁷.

Su discurso daba clara muestra del mantenimiento de los principios ideológicos de la república respecto al tema palestino y al proceso de paz, más allá de la voluntad de distensión regional y diálogo social. Del mismo modo, la crítica hacia la política exterior estadounidense en la región se hizo explícita en su presentación al decir que:

³⁷ Jatamí, Mohammad: Declaración ante la 8ª Cumbre de la Organización de la Conferencia Islámica, Teherán, 9 de diciembre de 1997.

“A pesar de los esfuerzos de los políticos americanos por imponer su voluntad como el último polo de poder, entorno a cuyos intereses el mundo debería gravitar sobre otros, (...) un nuevo orden basado en el pluralismo está tomando forma, el cual (...) no será monopolio de una única potencia”³⁸.

Por su parte Ali Jameneí dejó ver en su alocución que Irán no representaba ya una amenaza para los estados de la región, y que la exportación de la revolución de años pasados dejaba ahora paso a los intentos de unidad entre los países de la región, frente a las amenazas comunes:

“Quizá la existencia de un enemigo como Israel en el seno del territorio islámico podría habernos unido más... Pero las manos encubiertas de la arrogancia borraron incluso este peligro a lo largo de su camino: algo nos hizo que ahora nos tememos los unos a los otros más que al enemigo! (...) Durante dieciocho años ya los diseñadores políticos de la arrogancia respiran su aliento venenoso para hacer que nuestros vecinos del Golfo Pérsico teman al Irán islámico el cual lleva la bandera de la unidad y la hermandad. Declaro que el Irán islámico no supone amenaza alguna para ningún país islámico”³⁹.

Las propuestas iraníes adquirieron una importancia adicional en la creación de un marco de estabilidad regional que bajara el nivel de tensión en las relaciones entre los estados del Golfo y Medio Oriente. En el contexto regional se percibía el descontento de los demás estados árabes ante el estancamiento del proceso de paz desde la llegada de Netanyahu al gobierno israelí, la escasa presión que Estados Unidos había ejercido para que se respetaran los acuerdos de Oslo y la preocupación por la alianza militar que Israel había establecido con Turquía un año antes (Farhi, 1998).

La resolución final de la cumbre incluyó la decisión de crear un comité encargado de establecer líneas de actuación para resolver conflictos regionales y promover el diálogo multilateral, la creación de medidas de confianza y la cooperación entre los estados miembros.

En la misma cumbre se iniciaron conversaciones directas entre las autoridades saudíes e iraníes, como muestra de buena voluntad para el restablecimiento de relaciones diplomáticas plenas entre ambos estados. La posición iraní en la región había salido fortalecida de la cumbre, y había promovido a su presidente como un líder

³⁸ Ibídem.

³⁹ Jameneí, Ali: Declaración ante la 8ª Cumbre de la Organización de la Conferencia Islámica, Teherán, 9 de diciembre de 1997.

musulmán de nivel internacional, por lo que se decidió ampliar la propuesta de diálogo a los demás foros internacionales.

El Diálogo se presentó en la 53ª Sesión Plenaria de la Asamblea General de Naciones Unidas del 21 de septiembre de 1998, con la propuesta de declarar el 2001 como “Año Internacional del Diálogo de Civilizaciones” en el que se desarrollarían una serie de conferencias y discusiones multi-culturales y multi-religiosas en diversas ciudades del mundo. Con ella Jatamí pretendía introducir en el foro de Naciones Unidas diversas situaciones conflictivas por las que atravesaban países con población musulmana, como Afganistán, Palestina y Kosovo, pero acentuando la necesidad de una discusión filosófica sobre la historia y la construcción de las civilizaciones, la importancia del diálogo interreligioso y el retorno a la espiritualidad en la sociedad civil. Si bien hizo hincapié en la necesidad de recuperar y proteger el carácter multicultural de Jerusalén, Jatamí volvió a criticar duramente a Israel ante la Asamblea General, como lo demuestra su discurso:

“La paz y la seguridad en Oriente Medio, imperativas como son, sólo se consolidarán a través del reconocimiento del derecho de todos los palestinos de ejercer soberanía sobre su patria ancestral. La actualmente ocupada Al-Quds Al-Sharif debería ser la casa del diálogo y el entendimiento. Resonando desde lo más profundo de su historia, su voz habla intrínsecamente contra el racismo y el sionismo. Las grandes religiones monoteístas pueden vivir juntas en Al-Quds Al-Sharif, pero es el dominio israelí el que ha imposibilitado dicha coexistencia. Palestina es el hogar de todos los palestinos –musulmanes, cristianos y judíos– y no el laboratorio para los caprichos violentos de los sionistas”.

El 4 de noviembre la delegación iraní presentó la propuesta de resolución que fue aprobada junto al programa de actividades para el año 2001. Varias reuniones preparatorias como el Panel de Discusión y el Simposio Islámico del Diálogo de Civilizaciones se realizaron en Nueva York en mayo de 1999. En este último se aprobó la declaración de Teherán, apoyando la iniciativa de un programa de 10 años propuesto por Jatamí. Los participantes de los foros eran religiosos, intelectuales y académicos, pero no participaron representantes gubernamentales, a pesar de que la iniciativa había sido aprobada por una organización internacional gubernamental. Los objetivos planteados eran culturales, y no se incluyeron temas políticos o de seguridad vinculados con la lucha contra el terrorismo, a pesar de que el 11 de septiembre de

2001 irrumpió en medio del año de sesiones. El éxito de Jatamí le valió la continuidad de su presencia internacional en foros similares como la “Alianza de Civilizaciones” propuesta conjuntamente por los jefes de gobierno de España y Turquía, a pesar de no mantener posición de gobierno alguna en su país.

Su iniciativa diplomática llegó a uno de sus puntos culminantes en marzo de 1999 con el viaje de Jatamí a Italia, la primera visita de estado hecha por un jefe de gobierno iraní a un país occidental desde 1979. Allí se reunió con Juan Pablo II, demostrando su interés por el diálogo interreligioso.

La consecuencia de esta diplomacia se hizo sentir en la formulación de su política exterior. Si bien quedó claro a través de los discursos de Jatamí que los principios ideológicos y los posicionamientos respecto a Israel y a Estados Unidos se mantenían inamovibles, el abandono por parte de Irán de la militancia revolucionaria con respecto a las monarquías del CCG conllevó la disminución de la tensión en el Golfo, y la desaparición de la percepción Irán como amenaza. Por otro lado la oposición iraní a los acuerdos de Oslo, que anteriormente había influido negativamente en su relación con los estados árabes, era ahora el elemento que favorecía la creación de una nueva alternativa, ante la pasividad internacional frente a la cuestión palestina.

Un ejemplo que resultó esclarecedor para demostrar la voluntad de distensión de la administración Jatamí fue el intento de normalización de las relaciones con Egipto, a través del inicio de diálogo en la cumbre de Teherán. Tras años de contactos indirectos Jatamí invitó formalmente a Mubarak a visitar Irán en 2003, lo cual fue rechazado hasta tanto el tributo a Islambuli⁴⁰ fuera borrado, lo que fue hecho en el 2004⁴¹ Ese año ambos gobiernos aceptaron reiniciar relaciones diplomáticas, aunque solo se abrió la sección de intereses en ambas capitales, situación que con altibajos se ha mantenido hasta la actualidad⁴².

Un mes después de su primera gira europea, Jatamí protagonizó otro de los hitos de su política exterior iraní al iniciarse el intercambio de los últimos centenares de prisioneros de guerra que Irán e Iraq aún continuaban teniendo desde su

⁴⁰ Islambuli es el apellido del asesino de Anwar el Sadat, y tenía una calle nombrada en su honor en la ciudad de Teherán.

⁴¹ *BBC News*, 5 de enero de 2004.

⁴² *El Mundo* y *EFE*, 7 de enero de 2004.

finalización en 1988⁴³. La situación de no-paz/no-guerra que mantenían ambos Estados desde ese año parecía estar llegando a su fin y la firma de numerosos acuerdos de cooperación –entre los que se incluía la reanudación de los permisos de peregrinación de ciudadanos iraníes a las ciudades santas chiíes de Nayaf y Kerbala– fue allanando el camino para la firma de un acuerdo definitivo de paz entre ambos países. Jatamí demostraba así que Iraq continuaba siendo una de las mayores prioridades en la política exterior iraní.

El atentado contra las torres gemelas del *World Trade Center* el 11 de septiembre de 2001 influyó de modo negativo en la iniciativa del diálogo de civilizaciones. El ataque de Al Qaeda provocó la represalia internacional y la invasión de Afganistán, que derrocó al régimen Talibán. La invasión de Iraq por Estados Unidos en 2003 fue un nuevo desafío para el gobierno iraní, tal como en 1991, y lo obligó al replanteamiento de los posicionamientos frente a Iraq y Estados Unidos.

La gestión de la política exterior

Una de las iniciativas más importantes que llevó adelante Jatamí en la gestión de la política exterior fue la transparencia de las actividades y publicidad de los actos de gobierno. Esto favoreció la profesionalización de los funcionarios y diplomáticos a través de la mejora en la formación de expertos en Irán y en el extranjero. La Escuela de Relaciones Internacionales (SIR) que forma a los diplomáticos iraníes desde 1889, fue reformada en 1999 para ofrecer cursos de especialización para funcionarios, investigadores y diplomáticos, tanto locales como extranjeros, para poder convertirse así en un foro de intercambio de ideas, experiencias y conocimientos del entorno regional en el que interactúa Irán.

La investigación pública y privada sobre asuntos internacionales y regionales también evidenció un fuerte impulso en el período reformista. En 1998 se creó el Instituto Internacional de Estudios del Caspio (IICS) dirigido por Abbas Maleki, uno de los principales asesores gubernamentales en temas de Asia Central. Un año después se estableció el Instituto Municipal de Estudios e Investigaciones Internacionales de

⁴³ El intercambio de prisioneros finalizaría en junio de 2000, en cambio la repatriación de caídos en combate se suspendería por la caída del gobierno de Saddam Hussein a partir del 2003.

Teherán (TISR), y tras este el Centro Iraní de Estudios Estratégicos (ICSS) dependiente de la presidencia. Finalmente, el Centro de Investigaciones de Irán y Eurasia (IRAS), vio la luz en 2004, con carácter privado.

A los recién creados se sumó la prolífica actividad de los ya existentes Centro de Estudios Estratégicos (CSR) dependiente del Consejo de Discernimiento y el Centro de Investigaciones de Oriente Medio (MERC). Particularmente este último, funcionó como el principal *think tank* reformista, y la muy cuidada publicación *Discourse* que comenzó a salir en 2000 en lengua inglesa, se convirtió en el más importante órgano de discusión de la política exterior iraní hasta la llegada de Ahmadineyad.

La transparencia en la gestión de la política exterior se evidenció en la publicidad de las actividades y giras que tanto el presidente como el ministro Kamal Jarrazí realizaron profusamente durante su mandato. El Ministerio de Asuntos Exteriores publicaba mensualmente un boletín oficioso de noticias en inglés, disponible en el sitio web del Ministerio, que relataba las conversaciones, acuerdos y memorandos de entendimiento firmados por el ministerio y los desplazamientos y declaraciones realizadas por Jatamí y Jarrazí. Al terminar el período reformista el boletín dejó de aparecer. Lo mismo ocurrió con el sitio de internet *Netiran*, una web oficiosa gestionada por partidarios de Jatamí y vinculada a la presidencia, que se encargaba de centralizar y traducir al inglés artículos sobre política interna y exterior iraní publicados en la prensa y revistas iraníes.

A pesar de las iniciativas tomadas por la administración de Jarrazí para mejorar la visibilidad de las actividades exteriores de Irán, el período reformista ha sido el que más dudas ha generado en relación a los ejecutores reales de la política exterior. Teniendo en cuenta la multiplicidad de órganos decisores que existen en Irán de acuerdo a la estructura formal e informal es difícil apreciar qué organismo y qué personas tomaban las decisiones, por lo que en cada coyuntura o área geográfica se pueden encontrar influencias y capacidades diversas sobre las decisiones y líneas de acción a desarrollar. Preguntado en 2001 sobre la importancia del Consejo de Discernimiento en el proceso de toma de decisiones en política exterior, Rafsanyaní respondía:

“El Consejo de Discernimiento no tiene responsabilidad directa en lo que se refiere a política exterior. El único asunto que forma parte de nuestras

obligaciones y del que nos encargamos es de asesorar al Líder en lo relacionado con las políticas generales del país, incluida la política exterior. Revisamos los casos y una vez que son evaluados, se le presentan al Líder. Estos casos son por supuesto muy limitados. Por ejemplo, preparamos varios párrafos y si el Líder estuviera de acuerdo con lo dicho lo anunciaría, pero si fueran necesarias ciertas modificaciones, las haría subsecuentemente. Regular e implementar estos casos en el contexto de sus programas sería el trabajo del gobierno, del parlamento y de otros. Aún no hemos legislado o ratificado independientemente en lo que se refiere a política exterior salvo en cuestiones de seguridad nacional (...). En el futuro la política exterior será estudiada en nuestras comisiones"⁴⁴.

La respuesta desligaba claramente al Consejo de Discernimiento –y por lo tanto a su persona como jefe del mismo– de la política exterior, pero no descartaba involucrarse en un futuro. Por otra parte, uno de sus más cercanos colaboradores, Hassan Rohani, había sido designado como representante del Líder ante el Consejo de Seguridad Nacional y secretario del mismo. De esta manera Rohani ejercía de negociador nuclear frente al Organismo Internacional de Energía Atómica y el grupo UE-3, lo que permite vislumbrar la influencia de Rafsanyaní en las decisiones tomadas.

Tabla 12
Composición del Consejo de Seguridad Nacional,
Primera y segunda presidencia de Jatamí

Cargo habilitante	1997-2001	2001-2005
Jefe del Poder Ejecutivo	Mohammad Jatamí	Mohammad Jatamí
Jefatura del Poder Legislativo	Ali Akbar Nateq Nuri	Mehdi Karrubí
Jefe del Poder Judicial	Mohammad Yazdí	Hashemi Shahrudí
Jefe del Comando Supremo de FF.AA.	Mayor Gral. Hassan Firuzabadi	Mayor Gral Hassan Firuzabadi
Ministro Asuntos Exteriores	Kamal Jarrazí	Kamal Jarrazí
Ministro de Inteligencia y Seguridad	Dorri Najafabadi	Ali Yunesi
Sec. del NSC y negociador nuclear	Hassan Rohani	Hassan Rohani
Ministro del Interior	Abdullah Nuri	Musaví Lari
Organ. de planificación y presupuesto	Mohammad Ali Nayafi	Mohamed Reza Aref

Fuentes: *Farhang va Andisheh*, agosto de 1997 y *Netiran*, julio de 2001

La diversidad de frentes en los que Irán ha tenido que desempeñarse en los años de Jatamí –las guerras de Afganistán e Iraq con la participación de Estados Unidos; el Golfo Pérsico; Oriente Medio; Asia Central y el diferendo nuclear– nos mostrará la diversidad de opiniones internas y la presión sobre los decisores políticos para ejecutar determinada política.

⁴⁴ Entrevista a Rafsanyaní en *Discourse: An Iranian Quarterly* (2001), Vol.3, No.2, pag. 2.

Los Talibán, Estados Unidos y la Guerra de Afganistán

La guerra civil que culminó con el control total de Afganistán por los Talibán produjo una de las mayores crisis exteriores de Irán. El 8 agosto de 1998, tras su entrada en Mazar-e Sharif, la guerrilla los Talibán ocuparon el consulado iraní secuestrando a diez diplomáticos y un periodista⁴⁵. La ausencia de relaciones diplomáticas entre ambos gobiernos dificultó la liberación de los rehenes a pesar de los esfuerzos diplomáticos de Jarrazí ante Naciones Unidas y Pakistán. En medio de una crisis política interna desatada por la crítica del sector parlamentario conservador ante la pasividad del gobierno reformista, el Líder ordenó la movilización de un contingente de 200.000 soldados a la frontera afgana y advirtió sobre la posibilidad de atacar Afganistán para liberar a sus compatriotas⁴⁶. Unos días después los cuerpos sin vida de siete de los rehenes eran expatriados a Irán y se realizaba su funeral en Teherán.

La intercesión de Secretario de Naciones Unidas Kofi Annan evitó que la crisis fuera a mayores, a pesar de que tanto Jameneí como otros líderes políticos exigían una represalia contra los Talibán. En este caso, tanto Rafsanyaní como Jatamí apelaron a la prudencia al reconocer la dificultad de iniciar un conflicto armado en pleno proceso de reconstrucción económica del país, devastado por la guerra contra Iraq, por lo que la escalada diplomática no llegó a convertirse en contienda militar abierta. Otros detenidos iraníes en el país fueron repatriados con vida, y las relaciones entre ambos estados se mantuvieron inexistentes hasta la recuperación del Herat y Mazar-e Sharif por parte de la Alianza del Norte con apoyo de Estados Unidos el 9 de noviembre de 2001⁴⁷.

Durante todo el período de crisis desatado tras los atentados del 11 de septiembre hasta finalizada la guerra en Afganistán, la postura iraní permaneció inamovible. En sendos mensajes de Jatamí y Jameneí apenas unos días después del atentado, se condenaron sin titubeos los ataques terroristas, solidarizándose con las víctimas y familiares norteamericanos. Tras la invasión de Afganistán, han mantenido por un lado neutralidad a rajatabla en las acciones bélicas; y por otro lado, colaboración con los organismos internacionales en la búsqueda de soluciones

⁴⁵ *Ettelaat*, 10 de agosto de 1998.

⁴⁶ *Ettelaat*, 17 de agosto de 1998.

⁴⁷ *El País*, 9 de noviembre de 1998.

pacíficas a la crisis y en la lucha contra las actividades terroristas de las que Irán mismo se consideraba víctima. Su rechazo a los bombardeos y su apoyo a la legalidad internacional representada por ONU, han sido la mejor carta iraní para ser tenido en cuenta como un interlocutor válido en la mesa que discutió el futuro político y la reconstrucción económica de Afganistán.

Paradójicamente, la invasión aliada de Afganistán hizo coincidir los intereses regionales de Irán y Estados Unidos, países sin relaciones diplomáticas desde 1979. El ejército de Estados Unidos fue el ejecutor de las acciones que el régimen de Teherán no había podido finalizar: la eliminación del régimen talibán. Sin embargo, esto no significó un acercamiento entre ambos, algo que quedó patente con la inclusión de Irán en el “eje del mal” por George Bush en su discurso del Estado de la Nación del 28 de enero de 2002⁴⁸. El tácito apoyo brindado a la coalición internacional contra Al Qaeda y los Talibán, no alcanzó para reivindicar al gobierno iraní. Ni siquiera la extradición hacia Arabia Saudí de decenas de milicianos que escapándose de Afganistán eran detenidos en la frontera sirvió para el reconocimiento del compromiso de la administración de Jatamí con la distensión con Estados Unidos desde que llegara a la presidencia iraní. Hasta ese momento se habían producido diversos contactos académicos, deportivos y humanitarios bilaterales, y en una ocasión, el 31 de agosto de 2000, cuatro congresistas de Estados Unidos, dos demócratas y dos republicanos, se reunieron en Nueva York con Mehdi Karrubí, presidente del parlamento iraní, el diputado de la minoría judía Maurice Motamed y otros tres parlamentarios, en una reunión informal en el ámbito de la Unión Interparlamentaria⁴⁹. El tabú que representaba para la élite iraní la sola mención de una probable normalización con Estados Unidos ha hecho que muchos políticos fueran defenestrados públicamente, y que nadie haya podido tomar una iniciativa directa sin que antes hubiera sido bendecida por el líder de la república, como ocurriría con Ahmadineyad en 2006⁵⁰. Dichos contactos bilaterales informales, no fueron suficientes para generar un acercamiento oficial. Las presiones internas, tanto del lado estadounidense como del lado iraní, evitaron que se pudiera producir ese ansiado encuentro entre Jatamí y

⁴⁸ El texto completo del discurso puede encontrarse en:
<http://transcripts.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/01/29/bush.speech.txt/>

⁴⁹ *New York Times*, 1 de septiembre de 2000.

⁵⁰ Entrevista con Said Raya'i Jorasaní, Teherán julio de 2004.

Clinton, a pesar de las sucesivas visitas del presidente iraní a Nueva York con motivo de sus discursos ante la Asamblea General de Naciones Unidas. La “diplomacia del fútbol”, como fue llamada periodísticamente en más de una ocasión, llegó a su fin tras el 11-S, ya durante la presidencia de George Bush (hijo). La acuñación del “eje del mal” fue el tiro de gracia para un tibio proceso de distensión que se había iniciado en 1997. Las críticas de los conservadores iraníes hacia la posición “blanda” de Jatamí obligaron a su administración a renegar de cualquier posible acercamiento a Estados Unidos.

Tras la caída de los Talibán se le imputó a la Guardia Revolucionaria iraní de dar cobijo a milicianos de Al Qaeda escapados del conflicto. En el mejor de los casos se cuestionaba que las autoridades iraníes de no fueran capaces de controlar la permeabilidad de la frontera irano-afgana. Estas acusaciones fueron contestadas enfáticamente en numerosas ocasiones por Kamal Jarrazí, Ministro iraní de Asuntos Exteriores, quien demostró que desde la caída del régimen Talibán habían sido extraditados a las autoridades saudíes y otros estados árabes, más de 500 personas que habían cruzado la frontera desde Afganistán de manera ilegal. El mismo Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, elogió el cumplimiento iraní de su compromiso de combatir contra Al Qaeda y su colaboración en el programa de repatriación del más de millón y medio de refugiados afganos que residían en Irán desde mediados de los años '80. En cambio, la discusión surgió con una cantidad de detenidos en cárceles iraníes que serían miembros de Al Qaeda, incluido un ciudadano saudí que podría ser hijo de Bin Laden. El Presidente Jatamí fue tajante al expresar que serían deportados en caso de ser necesario, pero que en caso de encontrárseles relacionados con actividades terroristas serían juzgados en Irán, ya que los miembros de Al Qaeda no “eran menos hostiles con la República Islámica que con Estados Unidos”⁵¹.

Los principales puntos de desencuentro entre Irán y Estados Unidos continuaban girando, por lo tanto, en torno al papel que Irán jugaba en relación al terrorismo internacional y la cuestión nuclear. En primer lugar Estados Unidos acusaba a Irán de vínculos con miembros de Al Qaeda. En segundo lugar, Estados Unidos sospechaba que Irán mantenía un programa paralelo de utilización de la tecnología nuclear con fines militares, lo que sumado al desarrollo de la tecnología misilística

⁵¹ *Iran Daily*, 14 de agosto de 2003.

representaría una amenaza para la región. La colaboración ruso-iraní en la construcción de la planta nuclear de Bushehr era objeto de constantes presiones para evitar que se convirtiera en un mecanismo para la obtención de material nuclear del extranjero. El fin de la segunda presidencia de Jatamí no solventó ninguna de las dos controversias bilaterales.

Iraq post-Hussein y Estados Unidos

A pesar de que habían pasado casi diez años desde la finalización de la guerra Irán-Iraq, a la llegada de Jatamí a la presidencia no se habían cumplido los reclamos de reconocimiento de Iraq como estado agresor. Esto impedía la reparación económica por los daños a las víctimas y el enjuiciamiento de Saddam Hussein por crímenes de guerra cometidos contra la población iraní. Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, la continuidad de sus relaciones diplomáticas permitió que se iniciara un proceso de distensión entre 1997 y 2003, año en el que Estados Unidos invadió Iraq derrocando al régimen baazista.

La postura neutral de Irán ante la contienda pudo mantenerse sin mayores inconvenientes, teniendo en cuenta que los intereses de Estados Unidos e Irán coincidían al menos en lo referente a la enemistad con el régimen de Hussein. Sin embargo, la derrota de Saddam, sumada a la del régimen Talibán (paradójicamente otro enemigo común), dejaba a Irán rodeado por tropas estadounidenses al este y al oeste. Además, la caída de Hussein y los Talibán, hacía de Irán el último estado de la zona que se oponía abiertamente a la consolidación de la hegemonía de Estados Unidos en la región del Golfo Pérsico y Oriente Medio, favoreciendo que Irán ampliase su influencia en el país vecino.

Al igual que en las guerras anteriores, el gobierno iraní desdobló, su posición frente a Iraq y frente a Estados Unidos. Por un lado, continuó manteniendo el compromiso de respetar la integridad territorial de Iraq y el derecho a la autodeterminación del pueblo iraquí a través de un proceso electoral democrático. Tanto las declaraciones del presidente Jatamí como las del jefe del Consejo de Discernimiento, Hashemi Rafsanyaní, hacían suponer que no se intentaría exportar el

modelo de la República Islámica al país vecino, habida cuenta del fracaso ideológico que representó la anterior tentativa de la década de los 80.

Con respecto a la intervención de Estados Unidos, Irán también seguía manteniendo una posición clara desde 1991: la presencia de tropas extranjeras en aguas del Golfo Pérsico era vista por el gobierno iraní como un factor de inestabilidad en la región. Para los iraníes es impensable hablar de seguridad regional mientras existan tropas foráneas con bases en la región. Por ello, ha sido constante la exigencia de evacuación total de las fuerzas de ocupación estadounidenses y británicas, a quienes consideran un factor de inestabilidad en la zona, y causa de la explosión de la violencia interreligiosa entre los iraquíes. Esto no impidió que Irán colaborara durante la guerra con las autoridades estadounidenses en el cumplimiento de las disposiciones internacionales de bloqueo contra Iraq que implicaban el patrullaje y control del contrabando de petróleo por aguas del Golfo, así como un acuerdo tácito para ayuda humanitaria en caso de derribo de aviones americanos en suelo iraní. Según el periódico iraní *Ettela'at* el Secretario General de la ONU declaró que la colaboración iraní en esta cuestión sirvió para detener a numerosos buques que intentaban escapar al bloqueo⁵². Sin embargo, fueron varias las oportunidades en las que se advirtió a Irán que no permitiera que elementos del régimen de Husein se cobijaran en su territorio. Incluso en un par de ocasiones, misiles disparados desde Kuwait o la península de Fao cayeron, supuestamente por error, en suelo iraní matando e hiriendo a varias personas que habitaban cerca de la frontera con Iraq.

Los temores de Estados Unidos, Israel y otros estados del Golfo acerca de las ventajas que podría haber obtenido el régimen de los ayatolás en Iraq se habrían visto, al menos en algún punto, confirmados. Por un lado el nacionalismo árabe quedaba huérfano de líderes carismáticos con la desaparición de Hussein. Por otro lado, la aparición de bin Laden provocó el desprestigio internacional de la monarquía saudí. La posición ideológica de Irán, como consecuencia, se había fortalecido relativamente en su entorno regional. Por otra parte, la influencia que Irán podría tener entre la amplia población shií del sur iraquí se habría ampliado significativamente. A pesar de que los shiíes de Iraq no reconocen la autoridad política del Guía Espiritual Ali Jameneí, por ser exclusivamente el jefe del estado iraní y no de la jerarquía clerical shií, lo cierto es que

⁵² *Ettela'at*, Teherán, 15 de enero de 2003.

muchos de los *mullahs* shiíes de Iraq han estudiado en Qom, la ciudad-seminario donde educa la élite religiosa iraní que gobierna el país. Sin embargo, debido al carácter del ejercicio de la autoridad en el shiísmo, el hecho del desconocimiento de la autoridad natural del líder iraní por parte de los shiíes iraquíes podría generar disidencias en el mismo entorno religioso-político iraní. Al volver a ser ciudades de peregrinación situadas en Iraq, Nayaf y Kerbala –ciudades santas del shiísmo– tras la guerra, comenzaron a competir por la autoridad religiosa con Qom, radiando incluso su influencia a otros países con poblaciones shiíes habitualmente influidas por Irán, como Líbano, Yemen o Afganistán (Ehteshami 2003: 125).

Además, aprovechando la permeabilidad de las fronteras ante la falta de controles del lado iraquí, muchos peregrinos no habrían regresado a Irán. A ello habría que agregar los cientos de iraquíes de origen iraní que fueron expulsados de Iraq durante la década de los 80 y que retornaron a Iraq, registrándose como iraquíes ante las autoridades provisionales. Esta situación modificó los padrones electorales que se elaborarían para las elecciones nacionales. Según medios de prensa árabes desde la finalización oficial de la guerra, habrían ingresado en Iraq a través de la frontera iraní cerca de 14.000 agentes y militantes del partido Hezbollah iraní, haciendo proselitismo y alentando a la desobediencia a las autoridades provisionales impuestas por Estados Unidos. Según esas mismas fuentes el líder shií Muqtada Al Sadr habría visitado Irán y se habría entrevistado con Hashemi Rafsanyaní. Se dice que existen al menos tres campamentos de adiestramiento de milicianos shiíes en el sur de Irán –Ilam, Qasr e Shireen y Hamid- para entrenar a los partidarios de Al Sadr. Incluso se llegó a sospechar que los agentes iraníes vinculados a la Guardia Revolucionaria o *Pasdarán* hubieran participado en el atentado que costó la vida a Mohammad Baqer al Haqim, uno de los miembros más importantes del Consejo Supremo para la Revolución Islámica en Iraq. Basados en la opinión del gran *ayatollah* Al Sistani, contraria al establecimiento de un sistema político similar al iraní en Iraq, y a pesar de su origen y formación iraní, se especula que habrían sido también agentes iraníes los que fallidamente intentaron asesinarle. No es de extrañar por lo tanto que habiendo sido Al Sistani considerado incontrolable por los Estados Unidos, fuera más tarde invitado a participar del nuevo gobierno iraquí, alentándolo a que impidiera la dispersión shií y la aparición de líderes carismáticos violentos como Al Sadr.

Las autoridades iraníes sin embargo han negado cualquier intromisión en los asuntos iraquíes, desmintiendo todos los rumores sobre la donación de dinero, armas o teléfonos satelitales a las milicias de Al Sadr. La administración de Jatamí hizo hincapié ante todos los foros internacionales en su compromiso de mantener en todos los casos la integridad territorial iraquí, libre de presencias extranjeras y con un gobierno elegido por los mismos iraníes. Los máximos dirigentes iraníes expresaron sus opiniones ante la situación iraquí, dando muestras de la falta de coherencia entre los miembros de la élite. El presidente Jatamí y el ministro Jarrazí aseguraron el compromiso iraní con el mantenimiento de la integridad territorial iraquí, y exigieron una rápida retirada de las tropas extranjeras y una mayor implicación de las Naciones Unidas en la pacificación del país. También reconocieron la autoridad del gobierno provisional iraquí. El eje de actuación fue la participación en los foros internacionales y regionales para la resolución del conflicto iraquí, así como la continuidad de la cooperación bilateral sectorial con Iraq que se inició desde el comienzo de su mandato en 1997. No obstante, de acuerdo con fuentes del Ministerio de Asuntos Exteriores iraní⁵³, no existiría un posicionamiento oficial respecto a cuestiones específicas como puede ser el apoyo a Al-Sader u otro líder iraquí, más allá del beneplácito expresado por el ministro Jarrazí acerca de la actuación del ayatolá Al-Sistani en la resolución de la ocupación de la mezquita de Nayaf por Al-Sader.

Rafsanyaní se pronunció por la realización de elecciones libres a la brevedad bajo supervisión de Naciones Unidas y por un enjuiciamiento internacional a Saddam por los crímenes de guerra cometidos contra la población iraní. Según fuentes periodísticas árabes el líder shií Muqtada Al-Sader podría haber visitado Irán, y se había con Rafsanyaní. El ministro de Defensa Ali Shamjani y el jefe de los *Pasdarán* se mostraron en su discurso más interesados en las reparaciones de guerra y en el juicio a Saddam. Cabe aclarar que los grupos vinculados a los *Pasdarán* son los más críticos con la política exterior desarrollada por Jatamí durante todo su mandato. Desde el Ministerio del Interior, Abdolvahed Musaví Lari expresó al mismo tiempo la necesidad de apoyar al gobierno interino iraquí y la retirada inmediata de las fuerzas de ocupación, a las que considera la principal causa de inseguridad en la región. Hassan Rohani, jefe del Consejo de Seguridad Nacional, hizo público su apoyo al Consejo

⁵³ Conversaciones con funcionarios del IPIS, Teherán, julio de 2004.

Supremo de la Revolución Islámica en Iraq al entrevistarse con su jefe, Abdul Aziz Hakim, demostrando también su intención de incidir en los aspectos regionales de la política exterior iraní.

El líder Jameneí, que había realizado pocas declaraciones acerca de la cuestión iraquí, parece ser, sin embargo, el que mayor interés tenía en influir en los acontecimientos políticos en el interior de Iraq. Al igual que en Afganistán, el jefe de estado iraní jugaría a respaldar a varios líderes shiíes iraquíes sin brindar su total apoyo a ninguno de ellos en particular, con el objetivo de controlar la mayor cantidad posible de grupos. De ahí las sospechas que vinculaban a Chalabi, Al-Sistani, Al-Sader y a otros líderes iraquíes con las organizaciones revolucionarias islámicas. Sin embargo, este interés no debe necesariamente ser entendido como una voluntad de establecer una república islámica al estilo iraní en territorio iraquí. Mientras que el modelo de Jomeiní no sea reproducido en otro país, el mito de su ejemplaridad permanecerá intacto. Por el contrario, su implementación en Iraq representaría una competencia con el modelo copiado, algo que los *ayatollahs* iraníes probablemente no estarían dispuestos a aceptar, y más aún teniendo en cuenta el carácter árabe de la población iraquí. Incluso funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores iraní entrevistados reconocen que esta posibilidad afectaría mucho más a la seguridad nacional iraní, por lo que la posición más lógica de los diferentes agentes gubernamentales debería ser la no influencia en la política iraquí para el establecimiento de una república islámica⁵⁴.

En definitiva, la posición del gobierno iraní con respecto al Iraq post Hussein fue en esta etapa la de mantener la integridad territorial de Iraq, apoyar la autodeterminación del pueblo iraquí a través de un proceso electoral democrático, y la evacuación total de las fuerzas de ocupación extranjeras. Así, en la relación entre el gobierno de Jatamí y las autoridades iraquíes, la cooperación parece que era el lenguaje de ambos a todos los niveles. En el terreno económico se acordó la participación iraní en la reconstrucción de la capacidad productiva iraquí del sector petrolero, a través de la asistencia tecnológica y del suministro temporal de crudo iraní durante la escasez en Iraq. Otro ámbito en el que se planteó la cooperación iraní fue la repatriación de refugiados. A través de la participación de UNHCR se facilitó el regreso de centenares de iraquíes que se encontraban en Irán, principalmente a las ciudades

⁵⁴ Entrevistas con funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores e IPIS, Teherán, julio de 2004.

shiíes de Nayaf, Kerbala y Basora. Desde que terminó la guerra del Golfo de 1991, más de 200.000 iraquíes buscaron asilo en Irán, residiendo todavía en 2005 cerca de 48.000 en campamentos en el sur de Irán.

Si bien las autoridades iraníes mostraron su satisfacción y tranquilidad ante la captura de Saddam Hussein, Jameneí aclaró que el mundo estaría más tranquilo si se detuviera también a Bush y Sharon⁵⁵. La opinión de la mayoría de políticos iraníes fue que Hussein debía ser juzgado, aunque éstas diferían entre los que deseaban que fuese acusado de crímenes de guerra contra Irán y los que deseaban que se dieran a conocer en un juicio internacional los gobiernos que proveyeron de armas y que permitieron que Saddam llegara a ser la amenaza en la que se convirtió en la década de los 90⁵⁶. Desde diversos sectores (el *Velayat*, la presidencia, el *Mayles* o *Pasdarán*) se exigió a las autoridades internacionales el establecimiento de una corte penal internacional que juzgase a Saddam por sus crímenes de guerra contra Irán. Si bien esto no se llegó a lograr, sí se presentó una acusación independiente en el juicio que se llevó a cabo en la nueva corte iraquí, la cual tampoco prosperó.

El Golfo Pérsico y los ámbitos de cooperación regional

La presidencia de Jatamí mantuvo las mismas propuestas para defender la seguridad colectiva por parte de los países ribereños del Golfo, y sostener la ausencia absoluta de potencias ajenas al sistema que los gobiernos anteriores habían mantenido. Las monarquías petroleras árabes, encabezadas por Arabia Saudí en cambio, seguían dependiendo de Estados Unidos para la defensa de su territorio debido a su debilidad militar y no concebían un pacto de defensa que no incluya la presencia militar estadounidense. A pesar de que la distensión entre Irán y Arabia Saudí ha permitido avances desde la gestión de Rafsanyaní y sobre todo a partir de la cumbre de Teherán, la percepción de amenaza que Iraq aún representa para estas monarquías, hacía difícil acercar posiciones en este tema. No obstante tanto Arabia Saudí y los otros estados del CCG, a excepción de Kuwait, habían negado sus bases en los bombardeos que los aviones ingleses y estadounidenses hicieron sobre Iraq en

⁵⁵ *Iran Daily*, Teherán, 17 de noviembre de 2003.

⁵⁶ *Iran Daily*, Teherán, 16 de noviembre de 2003.

1998, y elaboraron varias declaraciones conjuntas a favor del levantamiento de las sanciones contra Iraq. Arabia Saudí, Kuwait y Bahrein costearon el despliegue de las fuerzas norteamericanas en la península arábiga y en el Golfo. Omán y Emiratos en cambio, rehusaron pagar el coste. La alianza incondicional saudí-americana comenzó a resquebrarse a partir de 1995, y el príncipe regente Abdullah comenzó a acercarse más a sus vecinos y a alejarse de un amigo que le estaba generando problemas en su propia casa.

Durante el mandato de Jatamí hubo numerosos contactos al más alto nivel entre Irán y los estados del CCG, y se firmaron sendos acuerdos de colaboración económica, comercial, cultural y de seguridad. Entre ellos se contaban los acuerdos para garantizar el cumplimiento de las sanciones de la ONU a Iraq en lo referente a evitar que las aguas del Golfo sean utilizadas para contrabando de petróleo iraquí. En abril de 2001 el Ministro del Interior saudí, Príncipe Nayef bin Abdul Aziz, visitó Teherán, para reunirse con el presidente Jatamí y firmar un acuerdo de seguridad entre ambos países. Este acuerdo no abarcaba el aspecto militar, pero englobaba asuntos como la organización del *Hajj* (peregrinación a la Meca) por parte de ciudadanos iraníes, suspendida desde los enfrentamientos entre fieles iraníes y la policía saudí en 1985; la lucha contra el narcotráfico y la vigilancia de las aguas y fronteras comunes.

Irán, Iraq y los países del Consejo de Cooperación del Golfo, como miembros de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo, han tenido y tienen un papel fundamental en las políticas de producción y de precio del crudo en los mercados internacionales. Las posturas ideológicas enfrentadas, sumadas a las diferentes ideas acerca de las políticas petroleras a seguir por parte de cada estado miembro como resultado de sus propias necesidades financieras y de sus costes de producción, ha hecho que fuera muy difícil el acuerdo de una política común y del cumplimiento de cuotas de extracción en los últimos 20 años. Irán e Iraq, cuyos costes de producción son mayores a los saudíes, han sido históricamente favorables a aumentar sus producciones para aumentar sus ganancias, al contrario que Arabia Saudí, a quien una reducción de la producción garantiza mejores resultados comparativos.

Por otra parte el precio del petróleo ha sufrido siempre los vaivenes políticos y las crisis militares que se sucedieron en Medio Oriente y el Golfo Pérsico. La

preocupación que la caída incontrolada de los precios venía generando en los principales países productores, y la previsión de que un posible desbloqueo de la cuota de venta de Iraq impuesta por la ONU hundiera aún más el precio, llevó a los principales dirigentes de los países petroleros a iniciar serias conversaciones acerca del cumplimiento de las cuotas estipuladas por la OPEP. A lo largo de toda la década del 90 se han cruzado muchas acusaciones acerca del incumplimiento por parte de diversos miembros de la OPEP de los límites de producción acordados, siendo esto señalado como una de las principales causas del derrumbe del crudo en los mercados internacionales. Los recortes en la producción establecidos por la organización entre marzo y junio de 1998, buscando evitar la caída del precio, quedaron de esta manera sin resultado ante la desesperación de los estados que veían día a día reducidos sus ingresos previstos por la venta de petróleo.

No pasó lo mismo, en cambio, con los fuertes recortes establecidos a partir de marzo de 1999. En esa oportunidad la OPEP acordó cortar la producción diaria en 1,7 mbd y los no miembros accedieron a hacer cortes de 400 mil bd, o sea 2,1 mbd en total. En este caso el compromiso llevado adelante principalmente por Arabia Saudí, Irán, Venezuela (miembros de la OPEP) y México, garantizó el cumplimiento estricto de lo estipulado y el comienzo del repunte del precio del petróleo. Hay que remarcar que estos países son los cuatro principales exportadores mundiales de petróleo por lo que su capacidad de influir en los mercados es decisiva en caso de un acuerdo. Con esta política enunciada en marzo de 1999 en un comunicado conjunto irano-saudí, y acordada por la OPEP en su reunión de marzo de 1999, se logró disminuir la oferta de energéticos y recuperar los precios (Mesa Delmonte, 1999: 218).

Desde que Irán y Arabia Saudí reiniciaron el diálogo en la cumbre islámica de 1997, la distensión experimentada en el Golfo Pérsico ha hecho posible que se pudiera discutir entre iguales sobre cuestiones de política petrolera. A esto contribuyó también el comienzo de la normalización de relaciones entre Irán e Iraq luego de la guerra 80-88. De esta manera la desconfianza que los países árabes del Golfo tenían acerca de Irán ha ido desapareciendo y ha sido posible buscar entre todos una concertación de políticas en materia de precios de petróleo que había sido infructuosa a lo largo de casi dos décadas por diferencias ideológicas y políticas. A partir de allí fue posible el establecimiento de un sistema semi-automático de recortes de la producción en caso

que el precio del petróleo baje hasta determinado precio. El cumplimiento estricto de las cuotas establecidas durante 2000 y 2001 ha sido una condición fundamental para que el sistema haya funcionado, y esto en el Golfo Pérsico fue posible gracias a la rehabilitación de Irán en el escenario regional y al abandono de las políticas energéticas unilaterales abordadas por los estados ribereños.

El diferendo sobre la soberanía de las tres islas de los Emiratos Árabes Unidos ocupadas por Irán continuó siendo la diferencia territorial más candente en las relaciones entre Irán y los estados del Golfo. La posición iraní ha sido la de evitar la internacionalización de la disputa, ofreciendo la posibilidad de negociaciones bilaterales directas entre ambos gobiernos. La debilidad de los Emiratos ante las dos potencias regionales –Irán y Arabia Saudí– ha llevado a buscar siempre el apoyo del CCG. Éste último había utilizado la cuestión como excusa para evitar un mejoramiento de relaciones con Irán hasta 1997. Pero desde la llegada de Jatamí y el mejoramiento de relaciones entre Irán y Arabia Saudí la negociación cambió desfavorablemente para Emiratos, ya que pasó a ser un problema menor en relación a las perspectivas de cooperación bilateral con Irán.

Irán por su parte, dio muestras de su voluntad de generar confianza entre sus vecinos al no fortalecer su posición en las islas, aún a sabiendas de que, ante la ocupación militar por parte de tropas árabes con apoyo de la flota estadounidense, no se arriesgarían a retomar su control militarmente como lo había hecho el Sha en 1971 con el beneplácito de Estados Unidos (Shahandeh, 2000: 5).

Por este motivo, la cuestión más espinosa para la región continuaba siendo para Irán la presencia de bases y tropas de Estados Unidos en el Golfo Pérsico. Al disminuir la amenaza terrestre tras la derrota de Hussein en 1991, solo la presencia naval extranjera representa una amenaza directa para los estados ribereños. Al ser incluido en el “eje del mal”, y a pesar de su colaboración en la lucha contra el terrorismo tras la invasión de Afganistán, Irán se convirtió en un posible blanco de los bombardeos de Estados Unidos, por lo se sentía justificado a recelar de su presencia en la otra orilla del Golfo. Teniendo en cuenta los presupuestos en armamentos de Irán y los países del CCG de la década de los 90, se puede apreciar que más allá de las acusaciones hechas por Estados Unidos e Israel sobre un probable programa nuclear iraní, Irán no tenía bajo ningún punto de vista potencial militar suficiente para

competir contra sus vecinos del sur, por lo que la presencia de tropas americanas para la defensa de la península arábiga resultaba superflua e innecesaria. Y esto sin tener en cuenta, como dijimos anteriormente, que la nueva política exterior de Jatamí había buscado disminuir la tensión en el Golfo, renunciando a la interferencia en los asuntos internos de sus vecinos y abandonando definitivamente el principio de exportación de la revolución esgrimido por Jomeiní.

En definitiva, la mejora de las relaciones entre Irán y Arabia Saudí durante el período de Jatamí se hizo a pesar del estancamiento de la relación de Estados Unidos con Irán. Por el contrario, Arabia Saudí enfrió sus lazos con Estados Unidos, a pesar de la continuidad de su alianza estratégica.

La cooperación económica en Asia Central

Durante las dos presidencias de Mohamed Jatamí (1997-2005) se hicieron grandes esfuerzos en estrechar los vínculos con los países del norte. La reducción de la tensión en el Golfo Pérsico y el inicio de la distensión con Iraq y Arabia Saudí, sumado al estancamiento del proceso de paz árabe-israelí, dejó a las autoridades iraníes el terreno despejado para desarrollar una gran iniciativa diplomática, económica y cultural en Asia Central y Cáucaso (Roy, 1998). Por un lado se intentó potenciar el papel cultural y económico de Irán en la región a través de la firma de decenas de acuerdos de colaboración en diversos ámbitos, que fueron refrendados en las numerosas giras que el ministro de Asuntos Exteriores Kamal Jarrazí realizó entre las diversas capitales, principalmente Dushambé, Bakú y Almaty. Los boletines informativos publicados mensualmente por el Ministerio de Asuntos Exteriores durante los mandatos de Jatamí daban clara cuenta de los contactos bilaterales y multilaterales a nivel ministerial y de jefes de gobierno y estado. Por otro lado, se intentó reducir la presión interna ejercida por los conservadores contrarios a Jatamí, dándoles la oportunidad de intentar ejercer la influencia religiosa shií en los estados del norte. La priorización de la zona del Mar Caspio antes que Asia Central se debió a la potencial riqueza petrolífera de la región por sobre las demás consideraciones económicas y culturales (Efegil & Stone, 2001: 354).

Los objetivos que la política exterior iraní ha establecido para Asia Central y Cáucaso se dividen entre los ámbitos de la seguridad territorial, la situación estratégica, el desarrollo económico y los aspectos culturales y religiosos.

Desde el punto de vista de la seguridad territorial, Irán buscó el mantenimiento de la estabilidad regional y la seguridad e inamovilidad de las fronteras con Turkmenistán, Armenia y Azerbaiyán. Las características lingüísticas, étnicas y religiosas de Irán son compartidas por algunos de los países de la región, por lo que las tensiones internas en cualquiera de ellos, o incluso los conflictos estatales que puedan desarrollarse entre ellos podrían tener efectos al interior de Irán. Particular preocupación generaron la guerra civil en Tayikistán, país persófono con fuertes lazos históricos con Irán, y la guerra entre Armenia y Azerbaiyán, país mayoritariamente shií, al igual que Irán (Mohsenin, 1996: 845). La preocupación de las autoridades iraníes en el mantenimiento de la estabilidad regional se tradujo en este último caso en la decantación iraní a favor de Armenia –país de mayoría cristiana– en detrimento de Azerbaiyán, aunque manteniendo una postura mediadora y equilibradora entre ambos estados. La decisión se basó en una doble consideración interna y externa. Por un lado, una victoria favorable a Azerbaiyán podría haber alimentado el irredentismo azerí en las provincias norteafricanas de Irán haciendo peligrar la integridad territorial del país, y también habría desilusionado a un porcentaje importante de iraníes cristiano-armenios (Freij 1996: 83). Por otro lado, la victoria azerí habría incrementado el dominio de Turquía en la región, quien esgrimiendo la hermandad étnico-lingüística turca había apoyado a Azerbaiyán.

En el ámbito estratégico, Irán pretendía en primer lugar romper el aislamiento internacional y el cerco militar en el que se encuentra, sobre todo a partir de la ocupación de Afganistán e Iraq por parte de Estados Unidos. Teniendo en cuenta que Turquía, aliado de Estados Unidos en la OTAN, tiene una amplia base de similitudes culturales e intereses económicos y políticos en Asia Central y Cáucaso, el enfrentamiento estratégico con Irán es directo, y un predominio turco en la región implicaría un retroceso de la posición estratégica de Irán. De allí que los vínculos políticos y estratégicos entre Teherán y Moscú se hayan incrementado notablemente a partir de la década de los noventa. A ambas capitales les interesa mantener la presencia estadounidense alejada de Asia Central, y por lo tanto también la de su socio

turco. Esta alianza ruso-iraní se ha materializado principalmente en el respaldo ruso al desarrollo nuclear iraní.

El objetivo económico de Irán en Asia Central era el de convertirse en el puente entre una región, rica pero encerrada en el *heartland* asiático, y el exterior en materia energética y comercial, reforzando su papel de estado productor y proveedor de hidrocarburos (Efegil & Stone, 2001: 353). Su principal argumento ha sido tanto en la época de Rafsanyaní como en la de Jatamí, encontrarse geográficamente ubicado entre las dos cuencas más ricas del mundo en reservas de hidrocarburos: el Golfo Pérsico y el Mar Caspio (Mohsenin, 1996: 847). La posición de las autoridades iraníes en los diversos foros internacionales ha sido la de justificar la necesidad de utilizar el territorio de un único país –Irán– para construir oleoductos y gasoductos para extraer los hidrocarburos de Asia Central a través de las aguas del Golfo, en lugar de construir costosas instalaciones que atravesasen el Cáucaso y Turquía o Afganistán y Pakistán. El elemento de seguridad añadido es que Irán se jactaba de ser un estado estable en medio de una región convulsa y propensa a los conflictos internos e interestatales (Moradi, 2006: 182, Mohsenin 1996: 847).

Los objetivos establecidos en los ámbitos culturales y religiosos se centraron en el aprovechamiento de los vínculos históricos, culturales, étnicos y religiosos para profundizar la influencia política de Irán en la región, sin que esto implique la exportación del ideario revolucionario. Las giras de Jatamí y Jarrazí por Asia Central se centraron primordialmente en el establecimiento de acuerdos de cooperación cultural.

A pesar de que la ideología revolucionaria shií permeó todos los aspectos políticos de la república islámica, y en particular los diseños y las estrategias de política exterior, en el caso de Asia Central y Cáucaso no se aplicaron los mismos principios. El pragmatismo esbozado a partir de la presidencia de Hashemi Rafsanyaní en 1989 fue la estrategia más utilizada para reconstruir los vínculos exteriores de Irán y su maltrecha economía destrozada por la guerra. El interés nacional, como en otros períodos de la historia iraní, se impuso a los principios ideológicos e interés personales, siendo el tamiz por el que pasarían las iniciativas diplomáticas y políticas hacia el exterior (Ramazani, 2008: 11-15). Este pragmatismo también se pudo observar en las relaciones de Irán con las nuevas repúblicas centroasiáticas, combinado con una política regionalista que intentó aprovechar la existencia de un nuevo contexto

regional, económico y político (Freij, 1996: 84; Herzig, 2004: 504; Maleki, 2007a y 2007b: 169 y Barzegar, 2010) en beneficio de los intereses económicos, energéticos, comerciales e ideológicos de Irán.

La estrategia específica desarrollada por Irán hacia los países de Asia Central y Cáucaso desde su aparición como estados independientes podría definirse como de *regionalismo pragmático*. Utilizamos esta definición para explicar la utilización de mecanismos regionales de concertación formal y no formal, teniendo en cuenta la situación geoestratégica de Irán y las constricciones que presenta cada país y el contexto regional para los diseñadores de políticas iraníes.

Los mecanismos de concertación estarían encabezados por la Organización de Cooperación Económica con sede en Teherán. La ampliación de 1992 tras la cumbre de Teherán no se hubiera podido realizar si Irán y Turquía, rivales por la influencia entre los nuevos estados, no hubieran dejado sus diferencias políticas en favor de la creación de un amplio mercado común con grandes perspectivas para los tres socios fundadores. Los objetivos planteados en la cumbre incluían la reducción de tarifas aduaneras a productos industriales entre 10 y 25%; la creación del banco de desarrollo y comercio; la creación de un espacio aéreo común; y la iniciación de prospecciones pesqueras y petrolíferas en el mar Caspio. Un año después, el plan de Quetta de febrero de 1993 estableció las prioridades en la construcción de infraestructuras ferroviarias y viales transfronterizas, la unión de todas las capitales de la ECO vía aérea y el mejoramiento de las telecomunicaciones y procedimientos aduaneros y consulares bilaterales (Komekov, 2004: 253). Éstos no eran objetivos fáciles de cumplir a corto plazo por las características burocráticas y semi-industriales de los nuevos estados. Y mucho más teniendo en cuenta que los estados miembros no tenían economías complementarias y que la perspectiva de incrementar el comercio intra-regional en base a las actuales exportaciones sigue siendo muy limitada. Incluso el comercio entre los tres miembros originales entre sí es mínimo. El mayor flujo de comercio bilateral entre miembros de ECO está entre Irán y Turquía, pero nunca ha superado el 10% del total de sus balanzas comerciales. En el caso iraní, si analizamos los datos del cuadro 2, comprobaremos que la inclusión de los nuevos estados en la ECO no implicó su conversión en socios prioritarios. Obteniendo un promedio de las balanzas comerciales entre los años 2002 y 2006 los estados de la ECO (exceptuando a Turquía y Pakistán)

representaron apenas el 2,66% de las importaciones y el 3,32% de las exportaciones iraníes.

Sin embargo, más allá de los objetivos comerciales y económicos, la importancia de la ECO radica en su función como foro internacional para discutir problemas regionales relacionados con la energía, las migraciones, el terrorismo y otras cuestiones de seguridad blanda, sin que se vislumbren a corto plazo intenciones de desarrollar esta última dimensión más profundamente (Maleki, 2007b: 173)

Dentro del ámbito de la OCE Irán ha dejado de lado las consideraciones ideológicas, étnicas y religiosas que sí tiene en cuenta en otros ámbitos multilaterales de actuación. El *soft power* de la lengua persa común, las tradiciones iraníes y el Islam shií son utilizados de acuerdo a la conveniencia coyuntural y geográfica, y no tenidos en cuenta para generar *lobbies* en ámbitos de actuación regional más amplios. Así, Irán utiliza la cuestión del persa en cumbres trilaterales con Tayikistán y Afganistán, fomentando los intercambios culturales, la emisión radial y televisiva en farsi y promoviendo la poesía y literatura persa en esos países. El Islam shií se privilegia en las negociaciones con Azerbaiyán y también Afganistán cuando se tratan temas bilaterales coyunturales. En el caso azerí para restar peso a la influencia étnica turca y reducir las fricciones irrendentistas, y en el caso afgano, para fortalecer la presencia de los *hazara* shiíes en la coalición gubernamental. Sin embargo, cuando se trata con Azerbaiyán en el ámbito del grupo de países del Caspio, las consideraciones no están vinculadas a religión ni a lengua sino al interés en el desarrollo económico común de los países ribereños, que incluye también a Rusia, Turkmenistán y Kazajstán.

La estrategia de Irán en el Caspio está orientada a mantener el statu quo anterior a la disolución de la Unión Soviética y a garantizar una división de los fondos marinos favorable a sus perspectivas petrolíferas. Teniendo en cuenta su posición desventajosa ante las posiciones de Azerbaiyán y Turkmenistán, Irán intentó sin éxito formalizar la creación del Consejo de Cooperación del Caspio en la cumbre de 1993. El borrador propuesto incluía la formación de un consejo con un mecanismo de resolución de cuestiones y comités adicionales en función del área temática (energía, medio ambiente, estatuto legal y delimitación), y fue discutido en la cumbre de Moscú de 1994, pero fue rechazado por las objeciones de Azerbaiyán (Heydar & Taheri, 2002: 60).

Una de las características primordiales del “regionalismo pragmático” utilizado por Irán en Asia Central ha sido la adecuación de las estrategias y objetivos a los recursos disponibles para llevarlos a cabo. Si bien Irán es un país rico en recursos territoriales, demográficos y económicos, nunca se ha planteado competir con Rusia o China por la supremacía en Asia Central, solamente con Turquía y Pakistán en cuestiones bilaterales o multilaterales puntuales. Tampoco ha utilizado la retórica revolucionaria ni la religión shií como herramienta discursiva, consciente de la escasa receptividad que hubiera tenido.

Del mismo modo, y pesar de la utilización del *soft power* y del *regionalismo pragmático* Irán no ha convencido a los países desarrollados de la necesidad y conveniencia de hacer pasar por su territorio los oleoductos y gasoductos provenientes de Asia Central y el Cáucaso. Y aun cuando mejoró sus infraestructuras para la producción y exportación de gas turkmeno, kazajo y el suyo propio, los principales proyectos construidos y en estudio han cambiado el eje norte-sur que existía entre Rusia y Asia Central y entre el Caspio y Golfo Pérsico, por el eje este-oeste hacia Europa, minimizando la dependencia de Asia Central respecto a Rusia y favoreciendo los objetivos de los gobiernos occidentales (Mousavi, 2004: 168). Los grandes proyectos gasíferos *Nabucco* e *Innogate*, y los oleoductos Baku-Tiblisi-Ceyhan y Baku-Erzurum no pisan tierra iraní. La posición de los socios del Caspio es reticente a basar sus exportaciones en el mercado iraní, ya que también se trata de un competidor exportador. Existen preocupaciones similares respecto al transporte hacia los mercados consumidores a través del Golfo, ya que dejaría de representar una diversificación de los suministros globales si se convierte en sujeto de las mismas restricciones que tiene todo el petróleo que proviene de Oriente Medio y pasa por el Estrecho de Ormuz (Rasizade, 2002: 35). Esto mermaría el valor del petróleo del Caspio como alternativa del Golfo pero no perjudicaría en ningún aspecto a la producción iraní.

La cuestión nuclear y la mediación europea

La confianza alcanzada durante la presidencia de Mohammad Jatamí facilitó la profundización de Irán en el diálogo crítico con Europa, evidenciando un período en el que las relaciones comerciales y las conversaciones bilaterales y multilaterales aumentaron notablemente. En este sentido, la visita de Jatamí a París en 1999, con motivo de la reunión de la UNESCO, y donde presentó su propuesta de Diálogo de Civilizaciones, significó el zenit de las relaciones UE-Irán. Sin embargo, esta etapa es sin duda más recordada por la continuación del programa nuclear pacífico iniciado bajo Rafsanyaní que incluía la construcción de plantas de energía nuclear y la producción del combustible requerido, y la negociación nuclear que inició Jatamí en 2002 y que fracasaría durante la presidencia de Ahmadineyad.

Jatamí adoptó una serie de medidas en el marco de las instituciones internacionales para incrementar la confianza y la transparencia, principalmente el TNP y los organismos internacionales especializados como el OIEA. Los esfuerzos en este contexto desembocaron en una política de negociaciones de doble vía: político-diplomática y técnico-legal. En la vía técnico-legal el gobierno de Jatamí continuó con la cooperación con el OIEA y tomó una de las decisiones más importantes con la firma del protocolo adicional. En la vía político-diplomática el gobierno logró una nueva atmósfera en sus relaciones con Europa a través de la creación de un marco de negociación con Francia, Alemania y Gran Bretaña (UE-3) que más tarde evolucionó hacia un marco multilateral de cooperación con los países europeos (Baeidi-neyad, 2005: 65).

El UE-3 llevó el peso principal de las conversaciones con los negociadores nucleares iraníes bajo la coordinación de Javier Solana, representante de la política exterior y de seguridad común de la Unión Europea, una vez descubierta la transferencia clandestina de tecnología nuclear pakistaní a través de la red de Abdul Jadir Jan y la existencia de los sitios nucleares de Natanz y Arak, posteriormente incluido en la lista de inspecciones del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA). Paralelamente, y en medio de la vorágine de la guerra de Iraq, George Bush y los secretarios de estado Colin Powell y defensa Donald Rumsfeld iniciaron una escalada de advertencias acerca de la existencia de un programa secreto de armas

nucleares en Irán, insistiendo en la necesidad de que el gobierno de Jatamí demostrara que no poseía armas de destrucción masiva. En respuesta, las autoridades iraníes invitaron a Mohammad El Baradei, inspector jefe del OIEA, a supervisar la planta nuclear de Bushehr y la sede de la Agencia Iraní de Energía Atómica más allá de lo estipulado en las responsabilidades acordadas por el TNP, en un gesto de transparencia hacia la comunidad internacional. Pero las presiones de Estados Unidos continuaron en dos frentes. Por un lado presionando a Moscú, principal proveedor de la tecnología utilizada para construir Bushehr, para que cancelase su cooperación nuclear con Teherán. Esta presión resultó ineficaz y la planta nuclear se finalizó de construir a pesar incluso de las sanciones internacionales aprobadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en los años siguientes. Por otra parte el OIEA emitió en septiembre de 2003 una resolución estableciendo el 31 de octubre como fecha límite para que Irán probase que no tenía un programa encubierto de armas nucleares⁵⁷. Tanto las autoridades iraníes –que consideraban la fecha límite como una presión por parte de EEUU– como el Movimiento de Países No Alineados –en una declaración del 14 de septiembre– veían que la interpretación legal del término “acceso ilimitado” utilizado en la resolución de la OIEA iba en contra del espíritu mismo del TNP y aún más allá de las demandas del protocolo adicional que se le exigía a Irán que firmase para garantizar la no utilización de su programa nuclear con fines militares⁵⁸.

Ante esta resolución Gholamreza Aghazadeh, jefe del organismo nuclear iraní, despejó las dudas acerca de un posible retiro iraní del TNP como represalia, ratificando el firme compromiso del gobierno de Jatamí de continuar con los pasos necesarios para la firma del protocolo adicional exigido por la OIEA que estipulaba la posibilidad de inspecciones sorpresivas en cualquier lugar del territorio iraní por parte de sus inspectores. Hasta ese momento la colaboración iraní se limitaba a la supervisión por parte del OIEA de la construcción de la central nuclear de Bushehr, en el sur de Irán, y de otros establecimientos declarados como sedes del programa nuclear, como la sede de la Agencia Iraní de Energía Atómica en Teherán y siete instalaciones vinculadas al desarrollo tecnológico del uranio, agua pesada y fabricación de combustible para reactores en Isfahán. A partir de allí, la controversia surgió con la nueva planta de

⁵⁷ Resolución GOV/2003/69, OIEA, 15 de septiembre de 2003.

⁵⁸ *Iran Daily*, 14, 15 y 16 de septiembre de 2003.

enriquecimiento de uranio de Natanz y el Reactor de Investigación Nuclear de Arak, que por no estar en funcionamiento aún, no estaban sujetos a la normativa del TNP, y que se pretendía quedasen incluidos en el nuevo listado que debía ser entregado el 31 de octubre de 2003.

En medio de las negociaciones y de las diferencias en el seno del ejecutivo iraní, los Ministros de Asuntos Exteriores de Gran Bretaña, Francia y Alemania viajaron a Teherán el 21 de octubre, obteniendo dos decisiones importantes del Presidente Jatamí. En primer lugar el compromiso de firmar el protocolo adicional del TNP antes del 20 de noviembre de ese mismo año y en segundo lugar, suspender el desarrollo del proceso de enriquecimiento de uranio, si bien desde el principio Irán dejó muy claro que no aceptaría ningún paquete de negociaciones que no aceptara la posibilidad de obtención del ciclo completo de producción de combustible nuclear en territorio iraní, ya que comprometería sus derechos básicos en el TNP (Baeidi-neyad, 2005: 66)

Pero el éxito de la diplomacia europea que se imponía sobre los métodos utilizados por Estados Unidos para conseguir sus objetivos internacionales, no fueron recibidas con agrado por todos los grupos políticos iraníes. La negociación nuclear es esclarecedora para demostrar la existencia de una multiplicidad de centros de poder y la manera en que las decisiones en política exterior representan el epifenómeno de las disputas entre facciones y de cómo se resuelven dentro de los organismos decisorios colectivos.

Conservadores cercanos a Jameneí fueron los primeros en calificar el acuerdo de “ignominiosa capitulación ante Occidente”⁵⁹ por parte del gobierno. A pesar de que la firma de los protocolos adicionales nunca fue ratificada por el *Mayles*, los mismos fueron aplicados unilateralmente por parte del gobierno. Se suspendió temporalmente la actividad de investigación y desarrollo nuclear, bajo supervisión permanente del OIEA a través de un sistema de cámaras y precintos colocados por sus observadores. Allí Jameneí declaró en diversas manifestaciones multitudinarias durante 2004 que Irán “cortaría las manos” de aquel que atacase los intereses tecnológicos iraníes, en alusión a aquellos que desde el extranjero buscaban destruir las instalaciones nucleares iraníes por medios militares. Asimismo, diversas organizaciones pertenecientes al entramado militante religioso de los *Pasdarán*, como los centros de adoctrinamiento y de

⁵⁹ El País, Madrid, 22 de octubre de 2003

operaciones estratégicas, hicieron un llamamiento para realizar acciones concretas contra intereses estadounidenses o israelíes⁶⁰.

Así, si bien Jatamí había mostrado su faceta más diplomática para superar la crisis, su escasa capacidad de decisión en el tema nuclear, y la posición enfrentada con los sectores más conservadores, obligaron a remitir la cuestión nuclear al Consejo de Seguridad Nacional, otorgando a su secretario Hassan Rohani –aliado de Rafsanyaní– la tarea de buscar el consenso doméstico en torno a este asunto. Dicha decisión fue determinante para evitar la fricción entre el gobierno, el parlamento y otras agencias gubernamentales (Baeidi-neyad, 2005: 61), lo cual quedó reflejado unos meses antes de las elecciones presidenciales de junio del 2005 y ante una nueva paralización de las negociaciones, en las firmes declaraciones de Jatamí que subrayaba la soberanía iraní sobre su programa nuclear y la decisión de la clase política nacional de avanzar con el proceso de enriquecimiento de uranio, en una demostración del consenso alcanzado por las élites iraníes en torno a la continuidad del programa nuclear.

Desde el gobierno de Mohamed Jatamí, el ministro Jarrazí y el portavoz ministerial Reza Asefi aseguraban que Irán había cumplido y seguiría cumpliendo sus compromisos internacionales, e hicieron un llamamiento a la prudencia a los sectores conservadores. No obstante, ante la creciente presión internacional, Jatamí tuvo que optar por un posicionamiento más firme en el plano internacional y nacional, evitando debilitar al frente reformista, ya muy desprestigiado por los reveses electorales de 2003 y 2004. Ante las publicaciones aparecidas en el periódico estadounidense *New Yorker* acerca de un posible plan para atacar las instalaciones nucleares por parte de Estados Unidos, Jatamí y Jarrazí no dudaron en afirmar que Irán respondería con firmeza a cualquier acción militar que buscara lesionar los intereses nucleares iraníes⁶¹.

Oriente Medio

La política exterior de Jatamí hacia Oriente Medio no se vio modificada en cuanto a los principios básicos establecidos por la república islámica, es decir, no

⁶⁰ En *Kayhan* (Iran), July 6, 2004, citado en www.memri.org, *Special Dispatch Series* - No. 743 July 13, 2004.

⁶¹ En *Tehran Times*, 22 de enero de 2005.

reconocimiento del estado de Israel, y exigencia de la autodeterminación de todos los habitantes del país en un referéndum. Jatamí redujo el nivel de enfrenamiento discursivo a pesar de las declaraciones inaugurales de la Conferencia Islámica de Teherán.

Sin embargo, hubo sospechas sobre la intervención de los Pasdarán en iniciativas no oficiales –o no promovidas por el gobierno– de apoyo a la Autoridad Palestina. Tal es el caso del descubrimiento de un supuesto cargamento de armas a bordo del buque *Karine A*, capturado en el Mar Rojo por los israelíes en enero de 2002, que habría estado destinado al gobierno de la ANP, y embarcado en un puerto iraní por la Guardia Revolucionaria⁶². Esta acusación israelí, junto a la referente al supuesto desarrollo iraní de un programa nuclear y misilístico, se agregó a la sospecha –sostenida asimismo por la inteligencia israelí– de que Irán habría permitido a miembros de Al Qaeda escapar de Afganistán a través de la frontera iraní. El cierre de filas en contra de estas acusaciones fue promovido tanto por el ala reformista representada por Jatamí, como por los sectores conservadores de Jameneí y Rafsanyaní. De tal forma que, lo que en un primer momento se pensó podía desestabilizar al gobierno iraní sirvió, en cambio, al aparente establecimiento de una nueva agenda de tolerancia política entre las diversas facciones en pugna. Fruto de ello, y a pesar del intento de diferentes ministros y del propio Jameneí por establecer un boicot petrolero contra Israel, el gobierno iraní habría respaldado la iniciativa de paz de Arabia Saudí hecha en la cumbre de la Liga Árabe de Beirut.

⁶² *BBC News*, 10 de enero de 2002.

Capítulo 5: LA PEI DE AHMADINEYAD 2005-2009

En este capítulo abordaremos el periodo más reciente de la evolución política de Irán, con la primera presidencia de Mahmud Ahmadineyad, quien fuera elegido luego de un sorpresivo proceso electoral. Con él, se produjo un reposicionamiento de la Guardia Revolucionaria, en las esferas de poder, y un acercamiento de los ultra conservadores a las instituciones electivas. En cuanto a la política exterior, ésta vuelve a sus raíces revolucionarias, cuando plantea el desconocimiento del estado de Israel, la defensa de la causa palestina y la defensa del desarrollo de su política nuclear con fines pacíficos. Sostener su posición en esta última le generó sanciones internacionales y la calificación de estado paria.

El contexto interno

La victoria de Ahmadineyad y el recambio generacional

El período del primer mandato de Mahmud Ahmadineyad se inició con su sorpresivo acceso a la presidencia en 2005, y culminó con una muy contestada reelección en junio de 2009, la cual dejó a la vista las grandes diferencias existentes entre las diversas tendencias y facciones dentro del sistema gobernado por la élite clerical.

Por primera vez desde 1979 fueron necesarias dos rondas electorales para decidir al vencedor en las 9ª elecciones presidenciales, algo que se preveía debido a la escasa popularidad de los candidatos en pugna. Según los datos oficiales brindados por el Ministerio del Interior, un 62,4% de la población emitió su voto en la primera ronda.

La tabla 13 nos permite apreciar la escasez de votos obtenidos por todos los candidatos, con un techo del 21% en la primera ronda para Rafsanyaní y un 19% para Mahmud Ahmadineyad. El clérigo reformista Mehdi Karrubí había quedado tercero, y junto a los otros dos candidatos del reformismo –Moin y Mehralizadeh– había sumado el 35% del electorado, aún muy inferior a lo requerido por la ley electoral. La fragmentación regional de los votos en la primera ronda mostró la importancia de las lealtades étnicas, económicas y familiares en la política iraní. En la segunda ronda

Ahmadineyad se proclamó vencedor el 61,69%, habiendo ganado en 29 de las 30 provincias iraníes.

Tabla 13
Elecciones presidenciales 2005

Elección	Fecha	Candidato	Votos obtenidos	Votos emitidos	Particip. electoral	% votos vencedor	Pre candidat.
Novena (1º ronda)	17/07/2005	Hashemi Rafsanyaní	6.159.453	29,317,042	62,84%	21.01%	1014
		Mahmud Ahmadineyad	5.710.354				
		Mehdi Karrubi	5.066.316				
		Bagher Qalibaf	4.075.189				
		Mosafa Moin	4.054.304				
		Alí Lariyaní	1.740.163				
		Mohsen Mehralizadeh	1.289.323				
Novena (2º ronda)	24/07/2005	Mahmud Ahmadineyad	17,284,782	27,959,253	59,76%	61.69%	
		Hashemi Rafsanyaní	10,046,701				

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Ministerio del Interior RII

El escrutinio no estuvo exento de dudas e irregularidades a pesar de las garantías dadas por el control que la administración Jatamí tenía sobre el Ministerio del Interior. Karrubí denunció el fraude que lo había dejado fuera del ballottage y renunció a su cargo en el Consejo de Discernimiento tras enviar una carta directamente al Líder. Tras su alejamiento fundó su propio partido, Confianza Nacional, por el que se presentaría nuevamente a la presidencia en 2009.

Ahmadineyad, alcalde de Teherán pero desconocido en el resto del país, habría contado con el apoyo de la maquinaria movilizadora de los *basiyí*, quienes le brindaron su apoyo, en detrimento de otros candidatos con pasado militar revolucionario, como Bagher Qalibaf, Mohsen Razaí y Alí Lariyaní. Con solo 46 años, laico y formado durante la guerra contra Iraq, Ahmadineyad se mostraba más cercano a las necesidades de la sufrida población iraní, con un discurso populista, purista y combativo contra las “mafias” locales, la corrupción y la presión extranjera, prometiendo redistribución de la renta petrolera, justamente lo contrario a las propuestas liberalizantes de los otros candidatos que pretendían abrir a Irán al sistema internacional y la inversión extranjera. Sus apoyos políticos fueron muy importantes dentro del *establishment* iraní. Está casado con la hija de Ahmad Yannatí, Jefe del Consejo de Guardianes, y mantenía buenos contactos con los *Basiyí*.

Para explicar la victoria de Ahmadineyad en términos electorales, se debe recurrir a la voluntad de cambio expresada por la población que acudió a las urnas. Ahmadineyad representaba en ese momento la idea de cambio ya que no había sido identificado como candidato oficialista, más allá de que él mismo era un subproducto del sistema, y que desde las mezquitas se pidiera votar en su favor. En cambio se vio a Rafsanyaní como el candidato de la élite, que representaba la continuidad del sistema regido por los clérigos desde 1979.

Otra cuestión importante a tener en cuenta es que el reformismo encarnado en la presidencia de Mohamed Jatamí, lejos de ser un movimiento de carácter nacional, homogéneo y con claras definiciones ideológicas, ha sido un conglomerado de políticos y religiosos, la mayoría de ellos salidos del mismo riñón del régimen, incluyendo al propio Jatamí y los diversos candidatos presentados en las últimas elecciones presidenciales. Su escasa coherencia interna ha favorecido su rotundo fracaso a nivel electoral.

La enseñanza más clara que dio la victoria de Ahmadineyad fue la fragmentación de la élite iraní y de las tendencias conservadora y reformista. Ninguna de las ambas fue capaz de superar las diferencias internas durante las elecciones donde se presentaron tres candidatos reformistas y tres conservadores además de Rafsanyaní. Otra de las señales fue la voluntad de cambio de la población iraní, más allá de que el cambio no se expresara en el campo ideológico sino en el del estilo político y la personalidad del candidato ganador.

La victoria de Ahmadineyad significó también el relevo generacional de los políticos con cargos electivos, que se venía comprobando en la reducción de la edad promedio mostrada en las diferentes legislaturas. Este relevo generacional no significaba un cambio en la ideología de los políticos electos, sino un cambio en las maneras de hacer política y en la legitimidad de este nuevo grupo forjado no ya en la lucha revolucionaria contra el Sha sino durante la guerra contra Iraq en 1980-88 y en los años posteriores de reconstrucción económica y social del país. Prueba de ello fueron tres de los candidatos –Qalibaf, Lariyaní y Ahmadineyad- más otros políticos importantes en los años posteriores, como Mohsen Rezaí y Hassan Rezaí.

El ascenso del neo-conservadurismo y los *Pasdarán*

Las decisiones tomadas durante su primer mandato se encontraron en muchas ocasiones con la oposición de las diversas facciones políticas del sistema, incluso de partidarios que militaban en su propia agrupación. Al contrario que otros presidentes, Ahmadineyad había designado a muchos de los miembros de su gabinete sin consultar y consensuar previamente con su agrupación política dentro del parlamento *Abagdarán* –Coalición por el desarrollo islámico de Irán– que necesariamente tiene que aprobar los candidatos. El Ministerio de Petróleo, puesto clave para el sector económico y exterior iraní, ocupado desde la era Rafsanyaní por Bijan Zanganeh era uno de esos cargos que Ahmadineyad quería designar sin acuerdo político previo. El *Mayles* rechazó hasta en tres ocasiones los nombres propuestos, hecho inédito en la historia parlamentaria de la república.

El equilibrio entre los poderes políticos se empezó a desbalancear por el impulso que Ahmadineyad quería dar a la presidencia, en detrimento del *Mayles* y el Consejo de Discernimiento, controlado por Rafsanyaní. El peso político que adquirieron los *Pasdarán* durante el primer mandato de Jatamí también comenzó a inclinar la balanza hacia el aparato económico-militar en detrimento del clerical-bazarí. Los *Pasdarán* ya se habían convertido en el principal grupo económico del país por la política de privatizaciones, que le permitió adquirir una serie de empresas estatales relacionadas con la producción de infraestructuras petroleras y gasíferas. Son los mayores constructores del país y participan en obras estratégicas fundamentales, como las diversas fases de expansión del campo gasífero de *Pars* Sur y los oleoductos y gaseoductos, medios de transporte y presas hidroeléctricas en todo el país. También controlan parte del comercio exterior que se realiza a través de Dubai, una especie de puerto franco en donde residen más de medio millón de iraníes y en donde los bancos sancionados internacionalmente pueden evadir la presión internacional para hacer sus transacciones comerciales. La Guardia controla las fronteras de Irán, por lo que, tanto el comercio legal como el contrabando realizado a través de los aeropuertos y puertos libres de las islas de Kish y Qesm dejarían notables ingresos financieros. El Ministerio de Petróleo, Transportes y Energía es el principal contratista de la Guardia.

Ideológicamente los sectores conservadores y “principalistas”, paradójicamente fueron incrementando su participación en la clase política y económica durante las presidencias de Rafsanyaní y Jatamí. La presencia de ex guardias revolucionarios en las instituciones electivas y ministerios llevó a pensar que el sistema iraní se estaba militarizando, sobre todo a partir de la presidencia de Mahmud Ahmadineyad. Para respaldar esa hipótesis se esgrime que ya en 2004 la legislatura electa contaba con 152 diputados con un pasado en los Pasdarán.

El soporte ideológico de Ahmadineyad estaba representado por el ayatollah Taqi Mesbah Yazdí, director del grupo *Haqqani* de la mezquita de Qom. Si bien Mesbah asegura su lealtad al Líder Jameneí, sus diferencias han sido notables en muchas ocasiones. También su enfrentamiento ideológico y político con Rafsanyaní, con quien compitió por el control de la Asamblea de Expertos tras las elecciones de diciembre de 2006 y sobre todo tras la muerte de su presidente, Ali Meshkiní.

La lucha por el control de la escena política

La elección de la Asamblea de Expertos de diciembre de 2006 difirió de las anteriores por las posibles implicaciones de sus resultados. En esta ocasión la lucha estaba vinculada a la rediscusión de los fundamentos mismos de la institución del Líder, que no goza de unanimidad por parte de los clérigos de Qom. Conservadores, fundamentalistas o “principalistas” y reformistas tenían diferentes enfoques acerca de las atribuciones institucionales del jefe de estado. Más allá de la disputa ideológica, en términos políticos la mayoría de la Asamblea en manos de opositores a Jameneí podría poner en peligro su continuidad en el cargo, algo que jamás habría pasado en los años de vida de la República.

Ante esta situación el Consejo de Guardianes, presidido por Ahmad Yannatí – aliado de Jameneí– vetó la mayoría de los precandidatos reformistas y a muchos fundamentalistas partidarios de Taqi Mesbah, dejando el camino allanado a la mayoría de candidatos conservadores, partidarios de Jameneí y Rafsanyaní. La holgada victoria de Rafsanyaní sobre el propio Mesbah en la provincia de Teherán –a quien casi dobló en votos– terminó dejando en claro las preferencias de la población local entre estos

dos referentes ideológico-religioso, permitiendo la continuidad del actual grupo de poder. En definitiva, estas elecciones eliminaron las tensiones centrífugas que tanto reformistas como fundamentalistas podrían ejercer sobre el sistema, utilizando las mismas herramientas electorales que habían permitido con anterioridad las victorias de Jatamí y Ahmadineyad.

Las elecciones legislativas de 2008 escenificaron otro capítulo de la lucha facciosa por el control de las instituciones electivas. Un total de 7.129 personas -6.549 hombres y 580 mujeres- presentaron su candidatura, pero las descalificaciones del Consejo de Guardianes dejarían la lista definitiva en 4.419. Según algunas fuentes periodísticas, hasta el 70% de los candidatos reformistas habían sido vetados, incluyendo destacadas figuras políticas como Morteza Haji (Ministro de Educación con Jatamí), Elias Hazrati (ex-diputado y director del periódico reformista Etemad), Behzad Nabavi (Ministro de Industria con Jatamí y vice presidente del 6º Majlis), Abdollah Naseri, (Jefe de la Agencia de Noticias IRNA con Jatamí y actual portavoz de la Coalición Reformista), Kasra Nouri, (ex editor del periódico Irán) y Ali Eshraqi, (nieto de Jomeini).

Los reformistas presentaron dos listas con algunos candidatos comunes: el Partido Confianza Nacional (PCN), liderada por Mehdi Karrubí y Karbaschi, y la Alianza Reformista Unida (ARU), dirigida por Abdollah Naseri bajo el lema de “amigos de Jatamí”. Los conservadores también acudieron a las urnas con dos listas con candidatos superpuestos, el Frente Unido Fundamentalista (FUF) y la Alianza Amplia Fundamentalista (AAF). Paradójicamente, el FUF contaba entre sus candidatos al presidente del Mayles, Golam Hadad-Adel y a Ali Lariyaní, con quien estaba totalmente enfrentado. Ambos también formaban parte del grupo político “Placer del Servicio”, facción de la que también forma parte el presidente Ahmadineyad, enfrentado políticamente con ambos.

Si bien la definición definitiva de la cantidad de candidatos que habría ubicado cada lista es variable por el intrincado sistema electoral explicado en el capítulo 2, la victoria del FUF fue indiscutible, dejando al parlamento en manos de los conservadores (ver tabla 14).

Tabla 14
Composición del Mayles 2008-2012

Orientación de los diputados	Esaños		Total de esaños
	1º ronda	2º ronda	
Frente Unificado Fundamentalista	90	27	117
Alianza Fundamentalista Abarcadora	42	11	53
Reformistas	31	15	46
Independientes	40	29	69
Minorías religiosas	5	-	5

Fuente: Interparlamentarian Union

Sin embargo, eso no supuso un apoyo explícito a Ahmadineyad, ya que la presidencia del Mayles recayó en Ali Lariyaní, su enemigo político desde que fuera forzado a renunciar a la Secretaría del Consejo de Seguridad Nacional en 2007. Su respaldo por parte del Líder, y el peso que su familia tiene dentro de la élite –su hermano Sadegh es miembro del Consejo de Guardianes y fue designado jefe del poder judicial desde 2009– le confieren una gran cuota de poder que contrapone los intereses de la presidencia.

La polémica reelección de junio 2009

La campaña electoral de las elecciones presidenciales del 2009 se inició mucho antes de la fecha oficial del 22 de mayo. Durante los doce meses previos se pudo ver a los precandidatos de diversas tendencias pelear por recabar los mayores apoyos políticos posibles. Uno a uno todos los nombres importantes se fueron retirando de la batalla presidencial, entre ellos Mohamed Jatamí, Masumeh Ebtekar, Bagher Qalibaf y Ali Lariyani. Finalmente, sólo cuatro –Mahmud Ahmadineyad, Mir Hussein Musavi, Mehdi Karrubi y Mohsen Rezaei– superaron el estricto filtro del Consejo de Guardianes, que dio a conocer la lista definitiva el 21 de mayo.

En una medida sin precedentes en la historia electoral iraní, los candidatos se enfrentaron cara a cara en seis debates televisados de 90 minutos entre el 2 y el 9 de junio. La audiencia fue record en la historia televisiva iraní, y el contenido de los debates no dejó indiferente a ningún televidente por el contenido y el tono de las críticas y acusaciones que se hicieron unos a otros, así como por los cuestionamientos hacia personajes claves de la élite política, impensables hasta aquel momento. Las

acusaciones recíprocas sobre corrupción rompieron los tabúes sobre la imposibilidad de tratar temas referidos a los grandes personajes de la revolución, y sirvieron de acicate para la salida masiva de los teheraníes a las calles hasta altas horas de la madrugada en medio de expresiones de júbilo y ambiente festivo.

En cuanto a los mítines políticos, el poder de convocatoria de Ahmadiyad y Musaví se mostró muy parejo, mientras que los actos de los candidatos Karrubí y Rezaí pasaron totalmente desapercibidos en comparación con los de los otros dos candidatos. La movilización popular fue inédita y el entusiasmo mostrado por la gente ante los comicios garantizó que la participación fuera record en la historia de las elecciones presidenciales, con cerca del 85% de ciudadanos mayores de 18 años emitiendo su voto, de acuerdo a los datos oficiales del Ministerio del Interior.

Si bien la jornada electoral se desarrolló con normalidad, siendo un ejemplo de comportamiento participativo y de voto responsable, las medidas previstas de mejora en los mecanismos que garantizaran la limpieza y transparencia –como el recuento electrónico de votos o el registro electrónico de votantes⁶³– no fueron aplicadas en esta elección, a pesar de estar aprobadas por el Consejo de Guardianes.

Tampoco se pudo comprobar que los interventores de los cuatro candidatos estuvieran presentes en cada centro de votación, al menos en Teherán, como estaba previsto. En los centros de votación no hay un sitio específico para que el elector escriba el nombre de su candidato en la papeleta, y los votos son introducidos sin sobres en las urnas. De esta manera, el ejercicio del secreto de voto es complicado. Por último, el recuento de votos, lo realizó, como en otras ocasiones, el Ministerio del Interior, y sin presencia de interventores de la oposición.

Los datos ofrecidos por el Ministerio del Interior fueron publicados con mucha rapidez, en comparación con otras elecciones presidenciales. A las 11 de la noche, una hora después del cierre de las mesas de votación, se daban a conocer los datos del 20% de las mesas escrutadas. La totalidad de los datos fueron publicados a las 14 horas

⁶³ Cabe recordar que en Irán no hay censo electoral ni registro previo de electores, y que cada ciudadano mayor de 18 años puede votar en cualquier centro electoral del país con sólo mostrar su libreta de identidad, en la que existen unos casilleros que son sellados por la autoridad de mesa para certificar que ha votado. Los 12.000 centros de votación móvil no disponían de ordenadores para registrar a los votantes, por lo que el registro debía ser manual, y los ordenadores de los centros fijos no estaban en red con el resto de ordenadores, por lo que era imposible revisar inmediatamente si un elector ya había votado en otro lugar.

del día 13 de junio –apenas 15 horas después de cerradas las urnas⁶⁴. Desde el primer anuncio de resultados hecho por la televisión satélite iraní Press TV y la agencia de noticias oficial IRNA a las 11 de la noche del mismo 12 de junio, la progresión mostraba la tendencia final de 60-63% para Ahmadineyad y 30-33% para Musaví. Al contrario que en otras ocasiones, no fue el Consejo de Guardianes el que anunció los resultados, sino el Ministerio del Interior, que a mediodía del 13 de junio proclamaba vencedor a Ahmadineyad, unos resultados que fueron inmediatamente puestos en duda por la oposición.

Tabla 15
Resultados Elecciones Presidenciales 2009

Candidato	Votos	Porcentaje
Mahmoud Ahmadinejad	24.527.516	62,63%
Mir-Hossein Mousavi	13.216.411	33,75%
Mohsen Rezaee	678.240	1,73%
Mehdi Karroubi	333.635	0,85%
Votos válidos	38.755.802	98,96%
Votos nulos	409.389	1,04%
Total	39.165.191	100%
Electores potenciales	46.199.997	
Participación oficial		83,83%

Fuente: Ministerio del Interior y Press TV

Los acontecimientos desencadenados tras la proclamación de los resultados fueron también inéditos en la historia electoral iraní. Si bien en otras ocasiones ha habido denuncias de irregularidades y críticas a la falta de transparencia en la publicación de los resultados, esta fue la primera vez que ninguno de los candidatos perdedores reconocieron los resultados, y la primera vez que se presentaba oficialmente una impugnación del resultado completo de las elecciones ante el Consejo de Guardianes. Además, se sucedieron una gran cantidad de manifestaciones internas de rechazo a los datos que otorgaban la victoria al actual presidente Mahmud Ahmadineyad, mostrando cuanto menos, que existe una división notable tanto entre la sociedad como en la propia élite política iraní. Sin embargo, hay que destacar que las críticas eran solamente en relación a los resultados y no respecto al funcionamiento del sistema o la legitimidad de las instituciones republicanas.

⁶⁴ En 2005, con el mismo sistema de votación, aunque con una tasa de participación mucho menor, los datos finales de la provincia de Teherán tardaron tres días en publicarse.

A las críticas de los candidatos y los votantes se fueron sumando también la de académicos, periodistas y principalmente clérigos de Qom. Muchos de ellos fueron detenidos los primeros días, como el periodista Abdol Reza Tayik, el filósofo Taqi Rahmani y el clérigo y ex vicepresidente Alí Abtahí. Los influyentes grandes ayatollahs Saneí y Musaví Ardebilí expresaron su disconformidad con los resultados a través de sus sitios de internet, lo que implica que también parte de la élite religiosa estaría apoyando las protestas encabezadas por Musaví. También expresó el gran ayatollah Ali Montazerí, quizás la figura religiosa más respetada dentro de Irán pero contraria a Jameneí y a la actual estructura de poder.

La falta de transparencia en los datos presentados por el Ministerio del Interior no contrasta con otras elecciones, y se conjuga con la complejidad habitual del sistema electoral. La detección de errores es frecuente, como así también la total o parcial desaparición de los datos en la red. Si bien, en esta ocasión, la información desagregada por provincias que fue publicada un par de días después de la elección, refleja algunas diferencias con las tendencias históricas de voto.

Sin embargo, la misma falta de transparencia y suspicacia que generan los datos oficiales, no encuentran una contrapartida de datos alternativos ofrecidos por la oposición. Al no existir mecanismos de control de los candidatos, todas las reclamaciones se basan en encuestas a boca de urna, en estimaciones y encuestas previas, en casos puntuales recabados por los interventores, en errores detectados en los resultados televisados y en ciertas filtraciones que se habrían producido desde el Ministerio del Interior. Resulta por lo tanto muy difícil determinar otro resultado creíble muy diferente al que han ofrecido las autoridades con los datos disponibles y dentro de un sistema carente de transparencia en general.

Cuatro días después de las elecciones el Consejo de Guardianes comunicó que había recibido las reclamaciones de la oposición, y estableció un plazo de diez días para dar respuesta a los 646 puntos en discusión y ofreció realizar un recuento parcial aleatorio del 10% de las urnas⁶⁵. La respuesta no conformó a los reformistas Musaví y Karrubí, que no asistieron a la reunión inicial prevista por el Consejo de Guardianes del

⁶⁵ Un porcentaje similar es muy representativo del grado de certeza o error en los datos totales de cualquier elección si la muestra a revisar es estadísticamente representativa de todo el país.

día 20, pero la decisión final tomada por el Consejo de Guardianes el día 30 de junio dejó claro que los resultados eran inamovibles y no dio cabida a más reclamaciones.

El punto final a la discusión fue marcado por el sermón del Líder Ali Jameneí durante la oración celebrada en la Universidad de Teherán el viernes 19 de junio. En primer lugar dio por concluidas las discusiones sobre la validez de los resultados electorales, desautorizando las protestas callejeras y dando el tácito visto bueno a la represión por parte de los *Pasdarán*. Por otra parte, hizo evidente la fractura en la cúpula de la élite política al reconocer sus preferencias por Ahmadineyad y sus diferencias con Rafsanyaní al decir:

“El presidente y el Sr. Rafsanyaní han tenido diferencias de opinión desde que el presidente ocupase el cargo en 2005. Opinan de diferente manera en materia de política exterior, en cuanto al modo de extender la justicia social, así como en algunos asuntos culturales. Sin embargo, las ideas del presidente son más cercanas a las mías”⁶⁶.

Al mismo tiempo, delimitó la naturaleza de las disputas electorales y reconoció expresamente la legitimidad de los cuatro candidatos al decir que:

“Los cuatro candidatos que participaron de las elecciones pertenecían y siguen perteneciendo al *establishment* islámico (...) por supuesto, tienen diferencias de opinión y propuestas entre sí, pero todos ellos pertenecen al sistema. Esta competición fue definida dentro del marco del sistema, no fue una competición entre *insiders* y *outsiders* (...) sino entre miembros del sistema. Conozco personalmente a los candidatos y sus ideas. He trabajado personalmente con ellos, aunque no comparta todas sus ideas”⁶⁷.

Y finalizó dando su apoyo a Rafsanyaní y Nateq Nuri, los cuales habían sido atacados por Ahmadineyad en los debates pre-electorales televisados al declarar que:

“En los periodos más delicados sirvió a la revolución y al sistema. Por supuesto, mi opinión y la del Sr. Rafsanyaní difieren en numerosos asuntos, lo cual es natural. En cualquier caso, no deberíamos crear malos entendidos para la gente”.
(...)“Tras la revolución islámica fue una de las principales personalidades políticas que sirvieron al pueblo junto al Imam y, tras la partida del fundador de la revolución islámica, ha acompañado al liderazgo hasta la fecha de hoy.”

De esta manera, el Líder se decantaba por Ahmadineyad y por la continuidad del proceso político con los resultados refrendados, pero advertía sobre la inviolabilidad de la estructura de poder vigente, que implicaba la autoridad máxima del *Velayat* y la supremacía de la clase clerical.

⁶⁶ La transcripción completa de la oración está disponible en <http://www.islam-pure.de/imam/speeches/speech2009.htm#190609>

⁶⁷ Ibidem.

El mismo día de la oración, Rafsanyaní había viajado a Qom, con el objetivo de reunirse con otros clérigos y negociar una postura común frente a la crisis política. Sin embargo, solo el gran *Ayatollah* Yusuf Saneí se reunió con él. Otros clérigos de alto rango como los ayatollahs Abdolkarim Musaví Ardebilí, Makarem Shirazí y Safi Golpayegani⁶⁸ se abstuvieron de participar de la reunión.

Pasado un mes de las elecciones Rafsanyaní volvió a agitar unas aguas que comenzaban a calmarse a fuerza de represión en su sermón del 17 de julio⁶⁹. Entraba en debate el futuro y la naturaleza de la república islámica y del papel que la élite clerical jugaría en él.

El gran Ayatollah Ali Montazerí dejó muy clara su posición sobre la ilegitimidad de un gobierno no elegido por el pueblo en una fatua emitida como respuesta a las preguntas del conocido clérigo reformista Mohsen Kadivar⁷⁰. La Asociación de Clérigos Combatientes (*Rohaniyun*) y la Asociación de Profesores de las Escuelas Coránicas de Qom, que reúnen a una cantidad importante de clérigos y seminaristas reformistas, serían los únicos grupos que han respaldado públicamente las protestas de Mir Hussein Musaví. Las conservadoras Asamblea de Clérigos Combatientes (*Rohaniyat*) y Asociación de Seminaristas de las Escuelas Coránicas de Qom, no emitieron comunicados conjuntos.

La supervivencia del clero como élite radica en el mantenimiento del *status quo*, lo que se materializa en su reproducción como clase en los seminarios de Qom, la preservación de sus puestos de trabajo a cargo del estado y de sus funciones sociales en los ámbitos de la justicia, la educación, la caridad y el control ideológico de la población a través de los medios de comunicación y la oración de los viernes. Un gobierno en crisis no favorece la estabilidad que les garantice esa supervivencia de clase, y las fricciones en el seno de la élite quedaron visibles tras las elecciones. La actual generación de patriarcas político-religiosos está jugando su ajedrez particular de cara al relevo generacional que se avecina, pues la cúpula del poder –representada por

⁶⁸ Abdolkarim Musaví Ardebilí cuestionó los resultados oficiales; Makarem Shirazí fue muy crítico durante todo el gobierno de Ahmadineyad pero pidió a los reformistas que acepten los resultados y Safi Golpayegani intentó mediar entre ambas facciones tras la elección.

⁶⁹ El texto completo del sermón está disponible en <http://theseaofliberty.com/files/raf/index.html>

⁷⁰ El texto completo del intercambio con Kadivar y la fatua está disponible en <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/tehranbureau/2009/07/grand-ayatollah-montazeris-fatwa.html>

Jameneí, Rafsanyaní, Ahmad Yannatí, Mahmud Shahrudí, Mahdavi Janí y otros clérigos que formaron parte del grupo revolucionario de Jomeiní—rondan los 80 años y tendrán que dejar paso a nuevos referentes. Es en este contexto en el que hizo su aparición Mahmud Ahmadineyad con su inesperada victoria presidencial de 2005. Su principal apoyo provino del conservador Ayatollah Taqi Mesbah Yazdí, quien sostiene una visión mucho más restringida de las funciones de las elecciones en el sistema republicano, en contraposición con Jameneí, Rafsanyaní, Montazeri y los clérigos reformistas como Mohamed Jatamí, Mehdi Karrubí y Ali Abtahí. Para Yazdí las elecciones serían únicamente para recomendar un candidato al líder, quien no necesariamente tendría aceptarlo. Si bien su posición ideológica es minoritaria dentro de la élite clerical, su respaldo a la actual administración de Ahmadineyad, a la que considera “el primer gobierno realmente islámico”, lo ha convertido en un personaje muy poderoso desde el punto de vista político.

Teniendo en cuenta esta combinación de posicionamiento ideológico y de apoyo político, la abrumadora victoria electoral de Ahmadineyad y el respaldo explícito del líder podrían ocultar otro tipo de desafío al sistema político iraní en el futuro cercano, muy diferente al que, según el gobierno, representan los partidarios de Musaví por poner en duda los resultados electorales. Ahmadineyad podría sentirse tentado a repetir la experiencia presidencial más allá de los dos mandatos consecutivos permitidos. Aunque el proceso de reforma constitucional es complicado y está controlado por el Consejo de Guardianes y el líder, Ahmadineyad podría utilizar el “apoyo popular” para lograr la reforma necesaria y un eventual tercer mandato. Según algunas fuentes periodísticas, parlamentarios pertenecientes a la agrupación política del presidente habrían comenzado a discutir en el Majlis la necesidad de esa enmienda, amparados en los resultados electorales, el andamiaje ideológico de Yazdí y el visto bueno de Jameneí.

En medio de la disputa de poder entre los miembros de la élite política el papel de la Guardia Revolucionaria (*Sepah-e Pasdaran*) no es para nada secundario. Creado como ejército ideológico durante la guerra contra Iraq, los *Pasdarán* han pasado a convertirse en un poderoso grupo económico con una creciente influencia política, a pesar de que se han mantenido relativamente al margen de las disputas facciosas durante los 30 años de vida de la república. Sin embargo, tras las elecciones del 12 de

junio y las posteriores protestas callejeras, Mohammed Ali Jafarí, actual comandante en jefe de la guardia, realizó amenazantes declaraciones contra los reformistas, abandonando la tradicional posición de no-intervención en política interna. Su lealtad al líder es incuestionable, y su papel como garante de la estabilidad del gobierno está siendo crucial, por lo que representa el principal instrumento de fijación de la élite clerical al frente del estado.

El reemplazo de Jameneí tendrá que darse tarde o temprano, y el ambiente de crispación y división que se evidencia dentro del clero iraní hace difícil prever un candidato con respaldo mayoritario de la Asamblea de Expertos, de la élite clerical y de los iraníes en general. La recuperación de la confianza perdida en el sistema y en los clérigos resulta por lo tanto fundamental para la continuidad de la república, y para ello es necesario que se encuentre una solución a la actual crisis política satisfactoria para la mayoría de los iraníes.

Tabla 16
Combinaciones de la composición del
Consejo de Guardianes 2004-2010

2004-2007	2007-2010
Miembros religiosos designados por el Líder	
Ahmad Yannatí (P)	Ahmad Yannatí (P)
Mohammad Mo'men	Mohammad Mo'men
Gholam Reza Rezvani	Gholam Reza Rezvani
Mohammad Yazdí	Mohammad Yazdí
Mohammad Modarresi	Mohammad Modarresi
Sadeq Lariyaní	Sadeq Lariyaní
	Hashemi Shahrudí
Miembros no religiosos designados por el parlamento y el poder judicial	
M. Reza Alizadeh	M. Reza Alizadeh
Abbasali Kadkhodai	Abbasali Kadkhodai
Mohsen Esmaelí	Mohsen Esmaelí
Ebrahim Azizi	Ebrahim Azizi
Abbas Ka'bi	Abbas Ka'bi
Gholamhossein Elham	Gholamhossein Elham
	Hussein Ali Amiri

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo de Guardianes

Referencias: (P): Presidente del Consejo

Tabla 17
Composición del Consejo de Discernimiento 2003-2009

2003-2006		2006-2009		Rango
Hashemi Rafsanjani	PC	Hashemi Rafsanjani	PC	Hoyatoleslam
Ali Jamenei	L	Ali Jamenei	L	Ayatollah
Ahmad Jannati	CG	Ahmad Jannati	CG	Ayatollah
Emammi Kashani	CG	Emammi Kashani	CG	Ayatollah
Golamreza Reznavi	CG		CG	Ayatollah
Mir Hussein Musavi		Mir Hussein Musavi		
Mohamad Mo'men	CG		CG	Ayatollah
Hashemi Shahrudí	PJ		PJ	Ayatollah
Hassan Habibi	PJ	Hassan Habibi	PJ	Ayatollah
Hassan Rouhani		Hassan Rouhani		Hoyatoleslam
Mohamed Yazdi	CG		CG	Ayatollah
Mehdi Karrubi	Mj			Hoyatoleslam
Hassan Sane'i		Hassan Sane'i		Hoyatoleslam
Nateq Nuri		Nateq Nuri		Hoyatoleslam
Namdar Zanganeh		Namdar Zanganeh		
M.H. Rafsanjani				
Hassan Firuzabadi		Hassan Firuzabadi		
Dorri Najafabadi		Dorri Najafabadi		Hoyatoleslam
Tavassoli Mahalati		Tavassoli Mahalati		Ayatollah
Mohamed Jatamí				Hoyatoleslam
Amini Najafabadi		Amini Najafabadi		Ayatollah
Abbas Va'ez Tabasi		Abbas Va'ez Tabasi		Hoyatoleslam
Alí Akbar Velayati		Ali Akbar Velayati		
Mohamad Rayshahri				Hoyatoleslam
Habibollah Asgarouladi		Habibollah Asgarouladi		
Alí Larijani		Ali Lariyaní		
Mostafa Mir Salim		Mostafa Mir Salim		
Golamreza Aghazadeh		Golamreza Aghazadeh		
Morteza Navabi		Morteza Navabi		
Sadegh Lariyani	CG		CG	Hoyatoleslam
M. Hassan Qadiri	CG		CG	Ayatollah
M. Javad Eiravani				
Gholam Hadad Adel	Mj	Gholam Ali Hadad Adel	Mj	
Hossein Mozafar				
M. Reza Aref				
M. Reza Bahonar	Mj	M. Reza Bahonar	Mj	
		Ali Mohavedi Kermani		
		Mohamadi Rayshahri		Hoyatoleslam
		Mohsen Rezai		
		Ali Agha Mohamadi		
		Mohamed Foruzandeh		
		Davud Danesh Jafari		
35 miembros		29 miembros		Miembros
21 clérigos		22 clérigos		Clérigos

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Consejo de Discernimiento, del Ministerio de Guía y Cultura Islámica y Netiran.

Referencias: PC: Presidente del Consejo; Mj: miembro del Majlis; Pr: presidente; PJ: Jefe del poder Judicial; CG: miembro del Consejo de Guardianes; L: Líder

La política exterior

El contexto internacional: la guerra de Iraq

El primer mandato del presidente Mahmud Ahmadineyad ha estado marcado por las mismas tendencias y acontecimientos que el anterior período finalizado en 2005. La lucha contra el terrorismo internacional y la proliferación nuclear promovida por la administración Bush conllevó a la continuación de los conflictos de Afganistán e Iraq, en las fronteras oriental y occidental de Irán, con el objetivo de eliminar la resistencia que los Talibán, Al Qaeda y los grupos islamistas locales representan para las autoridades establecidas tras la caída de los anteriores regímenes. La presión ejercida sobre Corea del Norte en relación a su programa nuclear se correspondía con la misma presión ejercida sobre Irán tras la llegada de Ahmadineyad a la presidencia iraní.

La “reideologización” de la política exterior

Si Jatamí inauguraba su política exterior con la propuesta de “Diálogo de Civilizaciones” en la cumbre de la conferencia Islámica de diciembre de 1997, Mahmud Ahmadineyad lo hacía con el discurso dictado en la conferencia de la Asociación de Estudiantes Musulmanes “Un mundo sin sionismo”, desarrollada en Teherán el 26 de octubre de 2005. Sus palabras, que entraron en la lista de los discursos políticamente incorrectos de la historia, fueron tergiversadas en alguno de sus párrafos referidos a Israel. Lo que literalmente había expresado, según una traducción directa del persa realizada por la red Voltaire fue lo siguiente:

“Nuestro querido Imam decía que el régimen de ocupación debía ser eliminado del mapa y sus palabras eran muy sabias. No podemos hacer compromisos en lo que respecta al tema de Palestina. Es posible crear un nuevo frente dentro de otro antiguo. Pero esto equivaldría a una derrota y todo el que reconozca la legitimidad de ese régimen ha, de hecho, firmado la rendición del mundo musulmán. En su combate, nuestro querido Imam tenía en la mirilla el corazón del opresor del mundo, es decir el régimen de ocupación. No tengo la menor duda de que la nueva ola que se levantó en Palestina, y de la cual somos testigos en el mundo islámico, eliminará también esa desagradable mancha [en el rostro] del

mundo musulmán. Pero debemos permanecer atentos y desconfiar de las trampas”⁷¹.

Sin embargo, la información de la agencia de noticia *Reuters*, que fue la primera fuente de la información, publicaba que las palabras de Ahmadineyad habían sido literalmente que “Israel debe ser borrado del mapa”⁷². Las condenas internacionales no se hicieron esperar, tras la de Israel, que exigió la expulsión de Irán de la Organización de Naciones Unidas. De esta manera, Ahmadineyad encontraba una de sus fuentes de inspiración básicas para su política exterior, la utilización de la cuestión palestina y la negación del estado de Israel como mecanismo para ampliar su prestigio internacional, principalmente entre los países musulmanes y del Tercer Mundo.

Un año después, en diciembre de 2006, el IPIS, dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores organizaba una conferencia internacional sobre el Holocausto. A ella acudieron conocidos negacionistas europeos y americanos, lo que provocó que una serie de *think tank* y centros de investigación europeos decidieran suspender su colaboración con el IPIS. En la ceremonia de clausura del evento, el presidente Ahmadineyad volvió a mencionar las palabras que el año anterior habían provocado la discordia al decir:

“Yo les digo, así como el mundo vio caer al régimen comunista, también verá caer al régimen sionista”⁷³.

Su postura respecto a Israel lo llevó a promover una política proactiva en el conflicto palestino, incrementando la vinculación con el grupo Hamas y Hezbollah, y ampliando los ámbitos internacionales de interés exterior más allá de Golfo Pérsico, Oriente Medio y Asia Central, como había sido habitual en los gobiernos anteriores. Las primeras señales de alerta se hicieron sentir pronto, y el Líder Jameneí decidió afianzar su posición dentro de los mecanismos decisorios de política exterior para evitar una deriva que hiciera peligrar la situación internacional de Irán. El 15 de agosto del mismo año, Ali Lariyaní, representante personal del Líder en el Consejo de Seguridad Nacional, era designado secretario del cuerpo, en reemplazo de Hassan

⁷¹ El discurso completo de Ahmadineyad se puede encontrar en castellano en: <http://www.voltairenet.org/article131081.html>.

⁷² *Reuters*, 26 de octubre de 2005

⁷³ Discurso de Ahmadineyad presenciado en el palacio presidencial, Teherán, 16 de diciembre de 2006.

Rohani. Este último, aliado de Rafsanyaní, pasaría a dirigir el Centro de Estudios Estratégicos (CSR), el think tank del Consejo de Discernimiento. De esta manera Rafsanyaní perdía cierta capacidad de influencia en la decisión de la cuestión nuclear en beneficio del Líder.

Un año después, el 25 de junio de 2006, Jameneí establecía por decreto la creación de un Consejo Estratégico de Relaciones Exteriores con el objetivo de “ayudar a tomar grandes decisiones y buscar nuevos horizontes en las relaciones de la república islámica y aprovechar las opiniones de la elite a este respecto”⁷⁴. Este nuevo consejo estaba presidido por Kamal Jarrazi, ex ministro de Asuntos Exteriores del presidente Jatamí, y compuesto por Ali Velayatí, que ocupó el mismo puesto durante las presidencias de Rafsanyaní y Jameneí, Ali Shamjaní y Mohamed Shariatmadari, ex ministros de Jatamí y Mohamed Tarami. De esta manera, la élite política iraní, en especial el Líder, daba una clara señal al presidente sobre las dudas que generaba su gestión de la política exterior.

Tabla 18
Composición del Consejo de Seguridad Nacional

Jefe del Poder Ejecutivo	Mahmud Ahmadinejad
Jefatura del Poder Legislativo	Ali Lariyani
Jefe del Poder Judicial	Mahmoud Hashemi Shahrudi
Jefe del Comando Supremo de FF.AA.	Mayor Gral Ataollah Salehi
Vice Pres. Org. de Plan. y Presupuesto	Farhad Rahbar
Primer vicepresidente	Parviz Davudi
Sec. del NSC y negociador nuclear	Saed Jalili
Ministro Asuntos Exteriores	Manuchehr Motaki
Ministro del Interior	Mostafa Pur-Mohammadi
Ministro de Inteligencia y Seguridad	Qolam Hosein Mohseni-Ejei
Jefe del Ejército	Brig. Gral Mohammad Dadress
Jefe de Pasdarán	Mayor Gral Yahya Rahim Safavi
Jefe del Consejo Guardianes	Ahmad Jannati
Ministro de Defensa	Vice Alm. Mostafa Mohammad Najar
Vice Pres. para Energía Atómica	Qolam Reza Aqazadeh-Khoi
Ministro Ciencia y Tecnología	Mohammad Mehdi Zahedi
Ministro de Energía	Parviz Fatah
Representante Permanente en ONU	Javad Zarif

Fuente: Diversas fuentes

La diferencia de opiniones entre Ahmadineyad y otros grandes cargos políticos sobre la política nuclear y la intervención iraní se hicieron frecuentes durante todo su mandato. En octubre de 2007 Lariyani dimitía de la secretaría del CSN debido a las

⁷⁴ Agencia IRNA, 26 de junio de 2006.

presiones y falta de acuerdo en las negociaciones que se estaban llevando a cabo con el grupo de países europeos del UE-3. La composición del Consejo tras su renuncia quedaría como está reflejada en la tabla 18.

Durante su primer mandato, la relación con la OIEA, Estados Unidos y el Consejo de Seguridad de la ONU se deterioró notablemente, e Irán fue objeto de cinco resoluciones sancionatorias, lo que no había ocurrido en los treinta años de vida republicana.

Ahmadineyad, Bush y Obama

Tras la ruptura de relaciones bilaterales en 1979 no hubo comunicaciones directas de alto nivel hasta el año 2006, cuando Mahmud Ahmadineyad envió una carta personal dirigida al presidente George Bush⁷⁵. El tabú que la normalización con Estados Unidos representaba se había roto, aunque era evidente que la iniciativa de la carta había sido bendecida por el Líder Jameneí. Ni Rafsanyaní ni Jatamí pudieron superar el impedimento ideológico establecido por Jomeiní en 1979 y que solo puede ser transformado por la máxima autoridad política y espiritual del estado iraní.

Por parte de Estados Unidos, el seguimiento anual de la ley que regula *la Iran Saction Act* resumía en su último informe presentado en 2008 el resultado de su aplicación en que “ninguna empresa ha sido sancionada a través de la ILSA-ISA y que los estudios realizados por el GAO⁷⁶ demuestran que los efectos de la ILSA-ISA y otras sanciones de Estados Unidos en la economía iraní son difíciles de determinar”⁷⁷. La ley, que se renovó en diciembre de 2006 hasta el 31 de diciembre de 2011, no auguraba mejoría de las relaciones bilaterales. Sin embargo, la administración Bush hizo un gesto que alentaba a pensar en el inicio de la distensión bilateral. El embajador de Estados Unidos en Iraq, Zalmay Jalilzad, declaraba en una entrevista en la revista *Newsweek* realizada en noviembre de 2005 en el momento de su designación⁷⁸, que tenía la autorización de Bush para entablar un diálogo diplomático con Irán, relacionado con la

⁷⁵ El texto completo de la carta puede encontrarse en <http://www.voltairenet.org/article139267.html>.

⁷⁶ *Government Accountability Office* de Estados Unidos.

⁷⁷ <http://fpc.state.gov/documents/organization/109529.pdf>.

⁷⁸ *Newsweek*, 5 de diciembre de 2005.

seguridad en Iraq y la retirada de las tropas de la coalición, como habría sucedido también en Afganistán ante la caída del régimen Talibán.

A partir de allí el líder Jameneí, dio un tácito visto bueno a las negociaciones extraoficiales acerca de Iraq. En su discurso de año nuevo iraní (21 de marzo de 2006) en el mausoleo del Imam Reza en Mashad, Jameneí consideró como una necesidad para el pueblo iraquí la colaboración entre ambos países con miras a lograr la pacificación del país, pero aclarando que en la mesa de negociaciones no se pondría ningún otro tema, como la cuestión nuclear. La primera comunicación directa que se produjo entre autoridades iraníes y estadounidenses fue la mencionada carta de Ahmadineyad a Bush en 2006. Sin embargo, esta carta no implicó la reducción de la tensión entre ambos estados, más allá de la necesaria colaboración en Iraq.

En diciembre de 2007 se daba a conocer el *National Intelligence Estimate*⁷⁹, documento resumido y desclasificado elaborado por las 16 agencias de inteligencia de Estados Unidos, que fechaba en el 2003 el último indicio de que Irán haya perseguido un programa nuclear militar. Si bien el NIE no descartaba futuras intenciones y desviaciones del programa nuclear iraní hacia fines militares, había privado de fuerza a la justificación de una opción militar preventiva unilateral por parte de Estados Unidos, restando también peso a una posible escalada de sanciones de ONU culminando en medidas de uso de fuerza.

Los puntos sobresalientes del NIE destacaban que:

- Los esfuerzos iraníes por producir uranio enriquecido para utilización militar se habrían interrumpido en 2003 y no habrían sido reiniciados al menos hasta 2007.
- Irán no sería técnicamente capaz de producir y reprocesar plutonio suficiente para un arma antes de alrededor de 2015.
- Irán tiene la capacidad científica, técnica e industrial de producir armas nucleares en caso de que decida hacerlo.

Para algunos analistas, el NIE había sido perjudicial para conseguir una presión sostenida y progresiva respecto a Irán, restando credibilidad a la política exterior estadounidense y a la propia política de sanciones de ONU. Para otros en cambio, habría significado lo contrario, esto es, la demostración de que la presión internacional y la negociación habrían servido para que las autoridades iraníes cesaran en su intento

⁷⁹ Documento disponible en http://www.dni.gov/press_releases/20071203_release.pdf.

de perseguir un programa nuclear militar en 2003, marcando el camino a seguir en esta crisis -es decir, alejar la posibilidad de una escalada militar y fortalecer la unidad de la comunidad internacional para forzar a Irán a cumplir con las exigencias de la ONU-OIEA.

Por otra parte, en su participación en el foro económico de Davos, el 26 de enero de 2008, la Secretaria de Estado Condoleezza Rice había declarado que si Irán suspendía el enriquecimiento de uranio y frenaba su programa nuclear militar, Washington estaba preparado para desarrollar “una relación normal” con Irán. Luego de las declaraciones de Bush con posterioridad a la publicación del NIE, esta declaración de Rice habría sido la más conciliatoria de los últimos años por parte de la administración estadounidense.

La llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos en 2009 representó una nueva aproximación a la resolución del conflicto de Oriente Medio y a solventar el enfrentamiento con Irán en particular, aunque el nombramiento de Dennis Ross como enviado especial para Irán no representara la opción más “dialoguista” de su política exterior. La iniciativa diplomática de Obama podría haber resultado un tanto precipitada, si se tiene en cuenta que se hizo apenas medio año antes de las elecciones presidenciales de Irán, que cambiaron notablemente su situación interna y los posibles criterios de negociación. Los resultados de esa iniciativa diplomática no han sido los esperados, al menos hasta la actualidad, tras el fracaso de la última ronda de negociaciones nucleares que trajo aparejada una nueva resolución sancionatoria del OIEA contra Irán en noviembre de 2009.

La cuestión nuclear y el Organismo Internacional de Energía Atómica

La gestión de la cuestión nuclear de Ahmadineyad fue diametralmente opuesta a la de su predecesor. Al asumir su presidencia anuncio el reinicio del proceso de enriquecimiento de uranio rompiendo los precintos puestos por el OIEA en la planta nuclear de Natanz. Esto reactivó la desconfianza de la comunidad internacional sobre las verdaderas intenciones iraníes. Siendo negociador nuclear Alí Lariyaní reafirmaba ante la BBC la decisión iraní de tener un ciclo completo de producción de combustible

nuclear, y la comisión del parlamento de Seguridad Nacional y política exterior aprobaba la propuesta de incluir en el presupuesto del 2006 la construcción de dos plantas nucleares. Estas nuevas plantas, que proveerían 360 megavatios, estarían ubicadas en Darjovin, en la provincia sur-occidental de Juzestán, y se construirían totalmente con tecnología doméstica.

Tras una serie de resoluciones que exigían el cumplimiento de los protocolos adicionales y la suspensión de actividades de investigación nuclear, el OIEA elevó el expediente iraní al Consejo de Seguridad el 4 de febrero de 2006 ante el incumplimiento de las exigencias del organismo al gobierno iraní. Hasta ese entonces, las nueve resoluciones e informes anteriores se limitaban a confirmar que el OIEA no había encontrado pruebas de un desvío de material nuclear hacia un programa militar, a pesar de que seguía exigiendo la respuesta a determinadas dudas y preguntas que el organismo hacía a las autoridades iraníes sin respuesta alguna. En la parte final del último informe de la Junta de Gobernadores, se resumió la posición del OIEA respecto a la actual situación de la controversia nuclear iraní:

“26 - El Organismo sigue verificando la no desviación de materiales nucleares declarados en el Irán. El Irán ha cooperado con el Organismo en las tareas de mejorar las medidas de salvaguardias en la FEP y de facilitarle acceso al reactor IR-40 con fines de verificación de la información sobre el diseño. Sin embargo, el Irán no ha aplicado la versión modificada de la sección 3.1 de la parte general de sus arreglos subsidiarios, relativa al suministro temprano de información sobre el diseño.

27 - El Irán no ha suspendido sus actividades relacionadas con el enriquecimiento ni sus actividades en los proyectos asociados al agua pesada, como ha pedido el Consejo de Seguridad.

28 - Contrariamente a las peticiones de la Junta de Gobernadores y del Consejo de Seguridad, el Irán ni ha aplicado el protocolo adicional ni ha cooperado con el Organismo en relación con las cuestiones pendientes que suscitan preocupaciones y que deben ser aclaradas para excluir la posibilidad de que el programa nuclear del Irán tenga dimensiones militares. Lamentablemente, el Organismo no ha podido entablar conversaciones sustantivas con el Irán sobre estas cuestiones pendientes desde hace más de un año. El Organismo considera que ha facilitado al Irán suficiente acceso a la documentación que posee para que éste pueda responder de forma sustancial a las cuestiones que el Organismo le ha planteado. No obstante, el Director General urge a los Estados Miembros que han facilitado documentación al Organismo a que busquen nuevas modalidades con el Organismo de modo que éste pueda mostrar más documentación al Irán, según convenga, ya que la incapacidad del Organismo a este respecto le está dificultando el avance en su proceso de verificación”⁸⁰.

⁸⁰ GOV/2006/14.

El descubrimiento en septiembre de 2009 de una nueva planta de enriquecimiento de uranio no declarada volvió a sembrar las sospechas sobre la totalidad del programa nuclear iraní, en las vísperas de una nueva ronda de negociaciones del Irán con el grupo 5+1. Esta nueva planta que fue declarada apresuradamente por las autoridades iraníes ante la filtración de su existencia por parte de las autoridades estadounidenses, está ubicada en las cercanías de la ciudad de Qom, y aún no estaría operativa pero sí en un avanzado grado de construcción. Sin embargo, Leon Panetta, director de la CIA estadounidense, declaraba a la revista *Time* que se conocía la existencia de esta planta desde el 2006 y que se estaba recopilando información para denunciar su existencia ante las autoridades del OIEA cuando el gobierno iraní decidió hacer pública su existencia⁸¹. Ese descubrimiento ha hecho que la última ronda de negociaciones nucleares haya sido una de las más esperanzadoras y al mismo tiempo desalentadoras de todo el proceso, por las expectativas que se habían generado ante un posible acuerdo final y el fracaso posterior que incluyó una nueva resolución condenatoria del OIEA a fines de noviembre de 2009.

La propuesta inicial hecha a Irán incluía el envío de 1.200 kilogramos de material nuclear (el 75% de sus existencias totales) en una sola remesa a Rusia antes de fin de año, a cambio de la entrega en un plazo de alrededor de siete meses, de combustible nuclear enriquecido para su utilización en centrales nucleares y fabricación de isótopos radioactivos con fines medicinales. Este pre-acuerdo había sido aceptado por las autoridades iraníes el 22 de octubre, con la reserva de que aún se debía discutir la cantidad de material y de remesas que serían enviadas⁸². Las diferencias dentro de la élite política que afloraron tras las elecciones de junio de 2009 —en donde el programa nuclear ocupó un importante lugar durante la campaña presidencial— se hicieron notar tras conocerse el pre-acuerdo. Las críticas a la propuesta fueron expresadas tanto por conservadores críticos con Ahmadineyad como por los reformistas. El presidente y dos vicepresidentes del parlamento, Alí Lariyaní, Mohamed Reza Bahonar y Mohammad Hassan Abutorabifard; el jefe de la comisión legislativa de seguridad y política exterior, Alaeddin Boroujerdí y el jefe del poder Judicial, Sadegh Lariyaní, y también el líder reformista Mir Hussein Musaví expresaron

⁸¹ *Time Magazine*, 7 de octubre de 2009.

⁸² *El País* y *CNN*, 22 de octubre de 2009.

su rechazo al envío de material nuclear fuera de Irán y criticaron al gobierno por someterse a la presión internacional⁸³.

Ante la ola de críticas, la contraoferta iraní y posterior negativa al acuerdo parecen haber sido la respuesta exterior a la crisis política que atraviesa la actual administración iraní. Según un diputado conservador, la decisión de rechazar la oferta del OIEA habría sido tomada directamente por el líder Jameneí⁸⁴, quien habría tomado cartas en el asunto para evitar mayores consecuencias internas ante la ya existente inestabilidad política y crisis de legitimidad que atraviesa el sistema desde junio pasado.

La respuesta del OIEA no se hizo esperar, y en una rápida resolución decidió el 27 de noviembre condenar nuevamente a Irán por su incumplimiento de los compromisos de anteriores resoluciones del organismo y de Naciones Unidas, exigiendo el congelamiento de toda actividad nuclear y la aclaración de las actividades y situación de la recientemente declarada instalación nuclear de Qom⁸⁵. Esta última resolución del OIEA bajo la dirección de Mohamed el Baradei, abrió las puertas a una nueva resolución del Consejo de Seguridad de Naciones, que contaría con el apoyo de Rusia y China. Sin embargo, la resolución fue tomada con llamativos votos en contra y abstenciones. Entre los primeros se encuentran los de Cuba, Venezuela –previsibles– y Malasia; y entre las abstenciones las de Brasil, Sudáfrica, Afganistán, Egipto, Pakistán y Turquía, algo que no ha caído nada bien a la administración Obama.

La reacción iraní a la resolución consistió en el anuncio por parte del gobierno de la construcción de diez nuevas centrales nucleares y 500.000 centrifugadoras para producir 20.000 megavatios de electricidad. Las centrales se harían en lugares montañosos y protegidos contra posibles ataques aéreos⁸⁶. Las críticas a la resolución incluyeron la declaración del Lariyaní acerca de la revisión parlamentaria de los vínculos de Irán con el OIEA y de la posible reducción de la cooperación con los inspectores del organismo, lo que fue considerado como una amenaza de retiro del TNP al que Irán lleva suscrito desde 1969 ininterrumpidamente⁸⁷. Sin embargo, y en un

⁸³ *Rooz on line*, 28 de octubre y *Reuters*, 29 de octubre de 2009.

⁸⁴ *Rooz on line*, 29 de noviembre de 2009.

⁸⁵ GOV/2009/82.

⁸⁶ *Fars News*, 30 de noviembre y 2 de diciembre de 2009.

⁸⁷ Agencia *IRNA*, 3 de diciembre de 2009.

intento por minimizar las desconfianzas exteriores, el director del Organismo Iraní de Energía Atómica, Alí Akbar Salehí, anunciaba que Irán no tenía ninguna intención de abandonar el TNP precisamente porque el propio tratado era el que debía garantizar el derecho iraní a desarrollar un programa nuclear civil, y en él se amparaba Irán para asegurad el carácter pacífico de su programa. Según Salehí, si Irán tuviera intenciones de desarrollar armas nucleares no dudaría en retirarse del TNP⁸⁸.

En el marco de las negociaciones nucleares, el papel jugado por la Unión Europea fue mucho menor que durante el período de Jatamí, por la escasa voluntad negociadora que evidenció Ahmadineyad. En un intento por retomar la senda de las negociaciones, Solana buscó reunirse con Alí Lariyaní, Secretario del Consejo de Seguridad iraní y negociador nuclear, durante el mes de abril de 2007, pero ante la dilación iraní, finalmente los ministros de asuntos exteriores de la Unión firmaron conjuntamente la aplicación de sanciones a Irán, en línea con lo establecido por la resolución del 1737 del Consejo de Seguridad⁸⁹. La ampliación de la sanciones de la UE se concretó en agosto de 2008, cuando ya no existía una negociación europea sino el grupo 5+1 (o E3+3), que incluía a Rusia, China y Estados Unidos, como principal fuerza negociadora y de presión.

El fracaso del proceso negociador durante todo el año 2009, agravado por los posicionamientos que algunos de los estados de la Unión tuvieron en relación a los resultados de las elecciones presidenciales de junio, han llevado a un nuevo estancamiento que será destrabado con una resolución sancionadora del Consejo de Seguridad. Las opciones de la UE en general o del UE-3 en particular para ejercer algún tipo de presión sobre el curso de los acontecimientos en relación a Irán se van reduciendo, para dejar paso a la utilización de la presión directa a través de sanciones diplomáticas y económicas, y prácticamente abandonando cualquier posibilidad de recompensa hacia Irán.

⁸⁸ *Fars News y Rooz on line*, 1 y 3 de diciembre de 2009.

⁸⁹ *BBC News*, 25 de marzo y 20 y 23 de abril de 2007.

Irán y la Organización de las Naciones Unidas.

De las 20 resoluciones que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas emitió en relación a Irán desde su creación hasta la presidencia de Ahmadineyad, 3 estaban relacionadas con la presencia de tropas soviéticas en suelo iraní en 1946, y 17 vinculadas a la guerra Irán-Iraq. Pero no había resoluciones que condenaran o acusaran directamente a Irán de incumplir ninguna norma internacional. La siguiente ocasión en la que Irán volvería a ocupar la atención del Consejo de Seguridad sería a raíz de la continuidad de su programa de desarrollo nuclear. En 2006 el OIEA⁹⁰ remitió el dossier nuclear iraní al Consejo, y en julio de 2006 se emitió la primera resolución, la 1696 del 31 de julio, en la que hacía suyas las exigencias que el OIEA había emitido en sucesivas resoluciones. La misma exigía expresamente que “Irán suspenda todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento, incluidas las de investigación y desarrollo, lo que será verificado por el OIEA” y se establecía por primera vez un embargo al instar a “todos los Estados a que, de conformidad con su legislación y sus autoridades jurídicas nacionales y con arreglo al derecho internacional, ejerzan vigilancia e impidan la transferencia de artículos, materiales, bienes y tecnología que puedan contribuir a las actividades relacionadas con el enriquecimiento y el reprocesamiento, así como a los programas de misiles balísticos del Irán”⁹¹.

La siguiente resolución, la 1737 del 27 de diciembre de 2006, ampliaba el embargo y las sanciones a Irán por el incumplimiento de las exigencias de la anterior resolución. En sus diez páginas se instaba al gobierno iraní a dar respuesta a las autoridades del OIEA en un plazo de 60 días, y se elaboraba por primera vez una lista de entidades y personas directamente involucradas en los programas nucleares y de misiles balísticos que serían susceptibles del embargo promovido por la resolución⁹². La resolución 1747 del 24 de marzo de 2007 volvió a estipular un plazo de 60 días para que el OIEA eleve un informe sobre el cumplimiento de las exigencias, y acrecentó la lista de personalidades y entidades relacionadas con los programas sancionados por las resoluciones anteriores. La novedad de la 1747 radicó en la inclusión de una lista de

⁹⁰ Se trata en el siguiente apartado: “La OIEA y la cuestión nuclear”.

⁹¹ S/RES/1696 (2006).

⁹² S/RES/1737 (2006).

áreas posibles de cooperación que se incluirían en futuras negociaciones a largo plazo, como aliciente para el cumplimiento de las exigencias del Consejo de Seguridad. La resolución ofrecía por primera vez un incentivo a Irán al garantizar su derecho al desarrollo tecnológico nuclear a través del ofrecimiento de enriquecer uranio iraní en Rusia. También se establecía el compromiso de cooperar en los ámbitos de la economía, el comercio, la agricultura, las comunicaciones y la aviación civil⁹³.

La última ronda de negociaciones de 2009, que incluía la ejecución de la entrega de la totalidad del material de uranio para su enriquecimiento en el extranjero, representaba la última posibilidad de negociación para evitar una nueva resolución del Consejo de Seguridad que ampliase las sanciones a Irán. Ante el fracaso de las negociaciones, Estados Unidos intentó consensuar con China y Rusia la ampliación de sanciones en una próxima resolución. Un breve análisis de las votaciones de las últimas seis resoluciones referentes a la proliferación nuclear e Irán nos permiten comprobar que el consenso ha sido casi permanente aún con la presencia de estados árabes y musulmanes, por entonces miembros no permanentes del consejo de seguridad. Así, La única de las seis resoluciones que obtuvo un voto negativo –de Qatar– fue la 1696 del 2006. Y solamente una –la 1803 de 2009– obtuvo la abstención de Indonesia. Cuatro resoluciones obtuvieron los 15 votos afirmativos del Consejo, entre los que se encontraban Libia (en 2 ocasiones), Turquía (1) y Qatar (3). Esto demuestra que a pesar de las declaraciones de apoyo al programa nuclear civil de Irán que hayan podido hacer los diversos líderes mundiales, las votaciones en el Consejo de Seguridad son determinadas por otro tipo de condicionantes y bajo la presión de los cinco miembros permanentes. Al contrario de lo que sucede en la Junta de Gobernadores del Organismo Internacional de Energía Atómica, en donde las votaciones en rara ocasión son tomadas por unanimidad.

El conflicto de Oriente Medio e Israel

Tras la recuperación de la retórica jomeinista respecto a Israel por parte de Ahmadineyad, la percepción de amenaza israelí se incrementó notablemente desde el 2005 debido a la ideologizada política exterior iraní y por los avances nucleares y

⁹³ S/RES/1747 (2007).

balísticos de los que Ahmadineyad hacía alarde en cada oportunidad que se presentaba. La declarada ayuda que Irán brindó a Hezbollah y Hamas constituía la prueba irrefutable del interés iraní en ejercer su influencia en el entorno regional, amenazando los intereses israelíes. A pesar de que muchos analistas consideran que Hezbollah inició la guerra en 2006 por indicación iraní, y de que diversos informes de inteligencia hacen hincapié en el armamento de origen iraní que llega a Líbano a través de Siria, no existen pruebas contundentes de que actualmente Hezbollah responda a los intereses directos iraníes, o que sea el gobierno iraní el que decida las acciones políticas o militares del partido de Dios. Incluso el conservador *Center for Strategic and International Studies* de Washington, admitía que la inteligencia norteamericana no había sido capaz de demostrar que Irán controlase en esos momentos a Hezbollah⁹⁴. Lo que equivaldría a decir que la iniciación de la crisis por el “secuestro” de dos soldados israelíes no habría sido decidida en Teherán sino por el propio Hassan Nasrallah, jefe de Hezbollah. Lo mismo fue admitido por el *Foreign Office* británico, que remarcó la imposibilidad de comprobar que tanto Siria como Irán pudieran estar detrás de este hecho.

Irán fue muy cuidadoso de no verse involucrado bajo ningún punto de vista en el conflicto desde el punto de vista militar. Por un lado el portavoz del ministerio de Asuntos Exteriores remarcaba que la relación entre Irán y el gobierno libanés y Hezbollah se hacía con “transparencia y publicidad” y de acuerdo a “los principios de las relaciones internacionales y a la cooperación entre los gobiernos”, dejando clara la postura oficial del gobierno. Por otro lado el general del Ejército Hasan Firuzabadí, declaraba que Irán “no intervendrá militarmente en la guerra del Líbano bajo ningún concepto”, precisando que Irán “continuará dando su apoyo al Líbano sólo bajo el punto de vista político y diplomático”, ratificando la política gubernamental⁹⁵. Irán ha sido uno de los países que más rápidamente comenzó a enviar ayuda humanitaria y financiera para la reparación de los daños ocasionados por la guerra. En sucesivas visitas de dirigentes iraníes a Beirut, donde se reunieron no solo con los representantes de Hezbollah o del sector shií sino también con el Primer Ministro Fuad

⁹⁴ Anthony H. Cordesman: Iran's Support of the Hezbollah in Lebanon, CSIS, Washington, 15 de Julio de 2006.

⁹⁵ Agencia IRNA, 22 de julio y 19 de agosto de 2006.

Siniora, el gobierno iraní demostró que su voluntad de apoyo al Líbano no estaba sectorizada por el factor shíí.

Apenas unos años más tarde, durante la campaña presidencial de junio de 2009, el apoyo incondicional de Irán a Hamas y Hezbollah fue criticado por los tres candidatos opositores a Ahmadineyad. Estos expresaban públicamente lo que muchos en las calles repetían sin cesar: era necesario utilizar el dinero del petróleo iraní para mejorar la calidad de vida de los propios iraníes, y dejar de financiar causas políticas ajenas a los intereses iraníes. A pesar de que los tres candidatos mantenían opiniones similares en el tema de Israel y el proceso de paz, fue Mohsen Rezaei el que fue más lejos al decir que el tema del holocausto no debería formar parte del discurso político de la revolución y de la racional política exterior llevada adelante respecto a la cuestión palestina⁹⁶. Paradójicamente, Rezaei es uno de los funcionarios iraníes con pedido de captura de Interpol por su posible relación con la voladura de la Mutual judeo-argentina AMIA en 1994, en Buenos Aires.

En julio de 2008, la sola mención del “pueblo de Israel” por parte del vicepresidente Esfandiar Mashaei en una convención sobre turismo en Irán, generaría una ola de críticas de los sectores conservadores a la administración de Ahmadineyad, dejando muy en claro que las posiciones sobre el no reconocimiento de Israel son compartidas por un amplio espectro de la élite política iraní. Más claro aún quedó expresado el efecto unificador de la élite que representa la oposición a Israel durante la designación de los ministros del nuevo gabinete de Ahmadineyad en septiembre de 2009. Tras las controvertidas elecciones de junio, se especulaba que el parlamento iraní vetaría una gran cantidad de los 21 nombres propuestos por Ahmadineyad, entre ellos el del candidato al Ministerio de Defensa, Ahmad Vahidí, sospechoso de haber participado en el atentado contra la AMIA y con pedido de captura de Interpol. Sin embargo, 18 de los 21 candidatos fueron aprobados, siendo Vahidí el que mayor cantidad de votos obtuvo por parte de los parlamentarios (227 a favor y 54 en contra). Incluso un diputado que había declarado anteriormente que votaría en su contra, expresó su apoyo durante su discurso ante la cámara, dejando claro que su cambio de opinión había sido por lo que hubiera representado vetar a un ministro por presión internacional, e indirectamente, israelí.

⁹⁶ <http://www2.memri.org/bin/espanol/articulos.cgi?Page=countries&Area=iran&ID=SP239909>.

Una última muestra de la contraproducente influencia que tiene la presión israelí al interior del sistema político iraní lo representó el anuncio hecho por *Haaretz* de la existencia del primer contacto oficial entre iraníes e israelíes desde 1979. El mismo se habría producido en El Cairo el 29 de octubre, tras la aceptación del último pre-acuerdo nuclear entre Irán y el OIEA, y habrían participado funcionarios israelíes de la agencia de energía atómica y el propio Alí Ashgar Soltanieh, embajador iraní ante el OIEA, junto con representantes de otros países árabes y europeos en el marco de un foro de discusión regional contra la proliferación nuclear⁹⁷. A pesar de haber participado del evento, las autoridades iraníes negaron que se haya producido tal encuentro, ya que hubiera significado un reconocimiento implícito de Israel, en medio de una crítica situación de toma de decisión con fuerte presión interna.

Mucho se ha especulado acerca de la posibilidad de un ataque unilateral de Israel a las instalaciones nucleares iraníes para eliminar de raíz la amenaza que pudieran significar para la integridad de Israel. Y si bien se han conocido hipotéticos planes de ataque y las autoridades israelíes han admitido estar preparados para tal eventualidad, lo cierto es que la situación regional y la existencia de otro enfoque desde Washington hacen impensable ese ataque. En una reciente entrevista concedida por Gary Sick, ex asesor del Consejo de Seguridad Nacional de Estados Unidos y uno de los mayores expertos en temas iraníes a *Rooz on line*, éste definió a las advertencias israelíes como un “bluff”. Según él, Israel tiene la capacidad militar para dar un duro golpe a Irán, pero es consciente de las consecuencias negativas que tal ataque supondría, no solo para Israel y la región por la respuesta iraní y de sus aliados, sino por la repercusión que tendría en la relación de Israel con Estados Unidos. Sick considera que no hay posibilidad de un ataque israelí, al menos mientras las inspecciones del OIEA garanticen un mínimo de control y vigilancia sobre lo que se está desarrollando en Irán⁹⁸.

⁹⁷ *El País*, 22 de octubre de 2009.

⁹⁸ <http://www.roozonline.com/english/news/newsitem/article/2009/november/12//military-strike-the-outcome-of-not-cooperating-with-the-west.html>.

La influencia iraní en Iraq

Tras la caída del régimen de Saddam Hussein han sido numerosos los informes que cifran en más de un millón los “iraníes” que habrían cruzado la frontera irano-iraquí, una cantidad que difícilmente pueda pasar desapercibida para las autoridades iraquíes o las fuerzas de la coalición que ocupan el país, más allá de la “permeabilidad” excesiva de la frontera desde la disolución del aparato militar y de seguridad estatal. Igual de numerosos son los informes acerca de la influencia real que Irán está ejerciendo sobre su vecino y las consecuencias que esta influencia puede tener en el rediseño del contexto regional frente a una previsible retirada de las fuerzas de la coalición de Iraq. Un detallado informe del *International Crisis Group* de marzo de 2005, relativizaba la influencia real de los que habrían cruzado la frontera en los acontecimientos iraquíes, y los clasificaba de la manera siguiente⁹⁹:

En primer lugar, *shiíes iraquíes de origen persa*: antes de la creación de Iraq como estado, muchos habitantes de las provincias otomanas del futuro Iraq se registraban como “persas” para evitar el servicio militar. Esta denominación se heredó de padres a hijos incluso una vez creado Iraq, por lo que cuando estalló la guerra Irán-Iraq en 1980 este grupo de habitantes iraquíes fueron considerados como quinta columna de la revolución, y en muchas ocasiones expulsados de Iraq. En Irán no fueron recibidos como iraníes, sino como refugiados iraquíes, estatuto que le ha durado durante los 25 años de su vida iraní, siendo también heredada esta condición a los nacidos en territorio iraní. En el momento de reemprender su vida iraquí con la caída de Hussein fueron otra vez vistos como iraníes y no como iraquíes que regresaban a su propio país.

En segundo lugar, *kurdos faylíes*: Son kurdos shiíes iraquíes que habitan principalmente en Bagdad y en pueblos del Kurdistán iraquí cercanos a la frontera iraní. En los años 70 y durante la guerra muchos fueron expulsados u obligados a irse a territorio iraní. Con su regreso a partir del 2004 muchos de ellos han sido considerados “agentes” del régimen iraní.

⁹⁹ International Crisis Group: “Iran in Iraq: How much influence?”, Middle East Report N°38, Amman-Bruselas, 21 de marzo de 2005, págs. 4-6.

En tercer lugar, *iraquíes persófonos y con apellidos de origen iraní*: Muchos iraquíes poseen apellidos de origen iraní, y tienen el persa como segunda lengua, por lazos familiares o por haberse formado en madrasas iraníes, principalmente en la ciudad de Qom.

En cuarto lugar, *Clérigos shiíes y miembros de sus partidos*: Los partidos como Al Dawa o el Consejo Supremo de la Revolución Islámica en Iraq (CSRII), que incluyen a muchos que apoyan al ayatolá Al Sistani sin hacer distinciones entre personalidades, grupos e ideologías.

En quinto y último lugar, *iraquíes que combatieron del lado iraní en la guerra contra Iraq*: El CSRII ha tenido participación del lado iraní en la guerra del 80-88 con las brigadas Badr, entrenadas y financiadas por Irán. Esta participación, justificada con el motivo de derrocar al régimen de Hussein ha sido vista como anti-iraquí. De la misma manera el PDK de Masud Barzani y el UPK de Jalal Talabani han sido considerados “agentes de Teherán” por sus relaciones en muchos casos militares con el gobierno iraní durante la década de los 70, 80 y 90.

Estas categorías de “iraníes” no están cuantificadas, pero basta señalar los informes que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) redactó sobre el retorno de los refugiados a Iraq para darnos una idea de las cantidades de las que estamos hablando. Sólo desde Irán, y durante los años 2003 y 2004 habían regresado a Iraq alrededor de 250.000 refugiados, elevándose a más de 50.000 durante el 2005¹⁰⁰.

Pero más allá de estas enumeraciones y clasificaciones, para poder evaluar el grado de influencia de Irán en la política iraquí cabría analizar los comportamientos de estos diferentes grupos y el grado de vinculación que mantendrían con diversos estamentos del sistema político iraní.

Luego del establecimiento del gobierno provisional en Iraq las mencionadas brigadas Badr controladas por el CSRII, liderado por Abdul Aziz al Hakim, llegaban a contar con más de 20.000 miembros, y habrían desarrollado un papel extraoficial de policías en Basora y otras ciudades de mayoría shií. Incluso aquellos brigadistas que se han incorporado a las fuerzas policiales, mantendrían su fidelidad a Badr y al CSRII antes que al estado iraquí, restando efectividad a la labor centralizada de las fuerzas

¹⁰⁰ UNHCR: *Iraq Operation 2005 - Supplementary Appeal*, febrero 2005, pág. 5.

de seguridad iraquíes. En muchos casos los informes relacionan a estas brigadas con los escuadrones de la muerte que han protagonizado muchas de las matanzas ocurridas en Iraq en los últimos meses. Aparentemente estos comandos utilizaban vehículos “Toyotas Land Cruiser y pistolas Glock, normales en los cuarteles de Badr en Bagdad pero no entre los combatientes del Ejército del Mahdi de al Sadr, la mayoría de los cuales son pobres y van en furgonetas o coches abollados”¹⁰¹. Esta ayuda económica y apoyo logístico provendría directamente de Teherán. Según el director nacional de inteligencia de Estados Unidos, John Negroponte, testificando ante el comité de inteligencia del Senado en febrero “la intención de Irán de hacer daño a EEUU e Iraq ha estado constreñida por la precaución de evitar dar a Washington la excusa para atacarlo”. Según él las bombas utilizadas también por la insurgencia iraquí son de fabricación iraní, muy letales, con capacidad de penetrar los blindajes de los M1 Abrams del ejército americano, algo que también ha sido confirmado por fuentes militares luego de los diversos ataques ocurridos contra sus tropas.

Sin embargo también se pueden leer declaraciones de jefes militares estadounidenses en Iraq que reconocen la labor de estas milicias en la contención de la violencia en determinados barrios y ciudades de mayoría shíí, facilitando en cierta medida el desplazamiento de las fuerzas de ocupación por su territorio sin ser blanco directo. El control de las milicias apoyadas por Irán es más evidente en el sur, donde controlarían la policía, los consejos locales, el aparato de seguridad e incluso muchas organizaciones humanitarias encargadas de la asistencia y distribución de ayuda entre la población iraquí.

En el mismo tono, un informe de la revista *Time*, citada por varios *think tanks* dice que la guardia revolucionaria iraní ha establecido en Iraq una red encabezada por Abu Mustafá al Sheibani, con el propósito expreso de cometer actos de violencia contra las tropas de EEUU y la coalición. También se menciona en éste y otros informes la posibilidad de que un equipo de treinta a cuarenta integrantes del Hezbollah libanés hayan ingresado en Nayaf para apoyar a las milicias de Al Mahdi de Moqtada al Sadr y que hayan provisto a las mismas con granadas y cohetes antitanques con los que se estaría atacando a las fuerzas de la coalición.

¹⁰¹ Tom Lasseter, “Irán gana influencia y poder en Iraq a través de las milicias”, en www.nodo50.org/iraq/20004-2005/docs/ocup_20-12-05_3.html

Pero aquí cabe aclarar que Moqtada al Sadr, un clérigo iraquí de 31 años con escasa graduación religiosa y sobrino nieto de Mohamad al Sadr, antiguo líder espiritual ejecutado por Hussein en 1980, tiene con Irán unas relaciones más complicadas. Al Sadr había chocado con la élite clerical de Nayaf, perdiendo el apoyo del ayatollah Kazim al Hairi de Qom, y dejándolo sin apoyos de alto nivel en la cúpula clerical shíi¹⁰². Pero esta situación se habría revertido últimamente. Al Sadr había visitado Irán en junio de 2003 y luego en enero de 2006, entrevistándose con Ali Lariyani, Secretario del Consejo de Seguridad Nacional de Irán. No parece ser que sea tan controlable como el CSRII o Dawa, como lo demostró el levantamiento que protagonizaron sus milicias de Al Mahdi en 2004, pero su visita a Irán y su aceptación del liderazgo espiritual del gran ayatollah al Sistani ha hecho que sus vínculos con Irán y la financiación que podría obtener se haya ampliado.

El otro gran personaje a tener en cuenta es el gran ayatollah Alí al Sistani, de 75 años de edad, iraní de nacimiento, líder de los shííes iraquíes. Al Sistani no reconoce la dirección política del líder espiritual iraní, Alí Jameneí, e incluso es, en cuanto a la escala jerárquica de los clérigos shííes, superior al propio Jameneí. Al Sistani ha desaconsejado criticar la presencia militar estadounidense, prefiriendo la participación en el proceso político que llevara a la concreción de la mayoría shíí, y ha mediado para conseguir que los distintos partidos shííes participen de una alianza electoral común como así también la deposición de la postura beligerante de las milicias de Al Mahdi.

Todas estas relaciones entre grupos que actúan al interior de Iraq y las autoridades o facciones políticas iraníes deben ser vistas a la luz de los intereses generales de Irán respecto al futuro iraquí y del papel e Irán en la nueva configuración regional de poder con la retirada de las tropas de Estados Unidos. El Iraq que serviría a las aspiraciones regionales de Irán sería un estado con provincias fuertes y una estructura federal débil que garantice la supremacía de los shííes sobre los sunníes y kurdos. De esta manera se evitaría que Iraq reemergiera como potencia regional, tanto militar, política o ideológica pero al mismo tiempo se evitaría que colapse como estado y unidad territorial o que se convierta en un modelo de desarrollo democrático que pueda ser visto con buenos ojos hasta por sus propios ciudadanos.

¹⁰² Kathleen Ridolfo: "Iraq/Iran: Has Tehran crossed the line?", en www.rferl.org 13 de marzo de 2006.

Mantener la unidad territorial iraquí bajo un gobierno shíí, amigable con Irán y que mantenga preocupado a Estados Unidos sería por lo tanto un objetivo básico de la estrategia iraní en Iraq. Para eso Irán ha apoyado todo el proceso electoral, a sabiendas que solo un gobierno mayoritario shíí sería legítimo para lograr sus objetivos aunque en este proceso coincidiera con las aspiraciones de promoción de la democracia planteado por Bush. Unos objetivos que para algunos analistas también incluirían el establecimiento de un estado islámico y prevenir la formación de un régimen secular pro árabe y pro Estados Unidos. En este sentido diversas fuentes del Ministerio de Asuntos Exteriores han confirmado que no es del interés iraní la existencia de un estado con características similares a las de Irán en el país vecino, por la desaparición de la especificidad iraní y las posibilidades de competencia ideológica y política que ello supondría en la región y en el contexto shíí. Al volver a ser ciudades de peregrinación, Nayaf y Kerbala –las ciudades santas del chiísmo en Iraq– éstas comenzarían a competir por la autoridad religiosa con Qom, radiando incluso su influencia a otras poblaciones shííes habitualmente influidas por Irán, como Líbano, Yemen o Afganistán¹⁰³, y su existencia dentro de un estado islámico al estilo iraní conllevaría una deslegitimación de la cúpula religiosa de Qom que ha instruido incluso a grandes cantidades de clérigos iraquíes.

Se podría resumir el objetivo prioritario de la estrategia iraquí de Teherán en lo siguiente: equilibrar su intención de perjudicar los intereses regionales de Estados Unidos y la necesidad estratégica de evitar el caos en Iraq y apoyar al mismo tiempo el papel político de la mayoría shíí¹⁰⁴.

Dentro de los objetivos regionales que Irán podría perseguir a través del control de la situación política interna de Iraq podría mencionarse también el establecimiento de una ruta segura que una Irán y Siria, permitiendo el movimiento de personas y bienes que puedan ser usados como un contrapeso en relación con Israel. Por otra parte, si bien no existe necesidad real, Irán pretendería obtener influencia sobre la explotación del petróleo iraquí a largo plazo, en detrimento de las compañías petroleras europeas o estadounidenses.

¹⁰³ Anoushiravan Ehteshami: "Iran-Irak Relations Alter Saddam", *The Washington Quarterly*, Vol. 26, nº 4, Otoño 2003, p. 125.

¹⁰⁴ Steven Simon y Ray Takeyh: "Iran's Iraq Strategy", en *Washington Post*, 19 de mayo de 2006.

Estos objetivos de Irán con respecto a Iraq le permitirían tener una influencia en la región que evitara su aislamiento geográfico, siendo que en la actualidad se encuentra rodeado por la presencia estadounidense en el sur, este y oeste de su geografía. Y también servirían continuar con el proceso de normalización de relaciones bilaterales entre Irán e Iraq, rotas desde la guerra de 1980. Los vínculos bilaterales entre los dos estados se han incrementado notablemente en estos últimos años, incluso desde la llegada del gobierno de Ahmadineyad al poder en Irán. Entre los meses de julio y diciembre de 2005 se produjeron numerosas reuniones de alto nivel entre el anterior canciller iraní, Kamal Jarrazi, y el actual, Manucher Mottaki, con su par iraquí, Hoshyar Zebary, para discutir diferentes aspectos de las relaciones bilaterales. Continuando con la política de distensión iniciada hace ya 15 años, la normalización de relaciones pasa por la elaboración de una agenda bilateral que pretenda resolver las cuestiones pendientes:

- 1 - La demarcación definitiva del tramo de frontera correspondiente al estrecho del Shatt al Arab. Desde la denuncia del Tratado de Argel de 1975 por parte de Saddam Hussein, dejando sin efecto la aceptación del *talweg* como criterio para definirla, no se ha vuelto a firmar un acuerdo definitivo en la materia.
- 2 - Los derechos de navegación sobre el estrecho. En varias ocasiones se han producido incidentes con embarcaciones de uno y otro país que han “invadido” aguas territoriales de su vecino en disputa, aunque todos los casos se han resuelto por las vías diplomáticas adecuadas.
- 3 - El reconocimiento de Iraq como estado agresor en la guerra contra Irán. Desde la aceptación de la resolución 598 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por parte de Irán en 1988 no ha habido declaración formal de paz debido a la falta de aceptación iraquí de esa condición.
- 4 - Las reparaciones de guerra. Dependiendo del reclamo anterior, Irán exige el pago de compensaciones por las pérdidas y daños sufridos en la guerra.
- 5 - La inclusión de Irán como acusación particular en el juicio contra Hussein por crímenes contra la población iraní. También en función de la anterior de los otros dos puntos precedentes.

6 - Repatriación de los restos de soldados caídos en combate. Mientras que la devolución de prisioneros finalizó formalmente en el 2000, quedan pendientes un número indeterminado de restos que ambos estados deben recuperar.

7 - Retorno de refugiados iraquíes. En los últimos 2 años un cuarto de millón de iraquíes regresó a su patria, y se calcula que otra cantidad similar debe abandonar Irán en los próximos años.

8- Limpieza de campos minados. El último memorando de entendimiento bilateral relacionado con este aspecto se firmó el 12 de diciembre de 2005, y prevé el comienzo de la eliminación de los campos minados existentes desde la época de la guerra a lo largo de la frontera entre los dos países, siendo el primer acuerdo de este tipo firmado entre ambos gobiernos desde 1988¹⁰⁵.

Durante los intercambios de visitas de alto nivel en el verano de 2005, incluyendo la delegación encabezada por el primer ministro Ibrahim al Jafari, que tuvo lugar en julio pasado, los representantes iraquíes reconocieron la responsabilidad por el inicio de las hostilidades en la guerra Irán-Iraq de 1980, y culparon indirectamente a Hussein por ordenar el uso de armas químicas contra la población iraní durante el conflicto, una reclamación iraní de larga data que hasta ahora no había obtenido respuesta favorable.¹⁰⁶

También se lograron acuerdos para abrir oficinas diplomáticas en Basora y Kerbala, lo que incrementa la presencia oficial iraní en territorio iraquí, teniendo en cuenta que la cantidad de peregrinos iraníes asciende a la cantidad de 2 millones cada año. En las últimas semanas Irán felicitó la formación del gobierno y la elección del primer ministro Nuri al Maliki, y el Ministro de asuntos exteriores iraní Manucher Mottaki visitó Iraq en mayo -la primera visita oficial con el gobierno iraquí actual- para la firma de acuerdos bilaterales con su colega Zebary y la visita a las ciudades santas shiíes de Nayaf y Kerbala. Cabe recordar que con fecha 9 de mayo se habían elevado las relaciones bilaterales a nivel de embajador, luego de la reanudación de relaciones diplomáticas realizadas durante el mandato presidencial de Mohamed Jatamí.

¹⁰⁵ Agencia IRNA, 14 de diciembre de 2005.

¹⁰⁶ Kenneth Katzman, "Iran's influence in Iraq", CRS Report for Congress, Washington, 15 de noviembre 2005, pág. 2.

Las renovadas relaciones con Turquía

Las relaciones bilaterales Turquía-Irán han sido un ejemplo de pragmática búsqueda del equilibrio y distensión en un complicado entorno regional, a pesar de las manifiestas diferencias ideológicas tras la revolución islámica –Atatürk era considerado un hereje por haber alejado a Turquía de la senda del Islam– y las insalvables discrepancias estratégicas –Turquía forma parte de la OTAN y del extinto CENTO junto al depuesto Irán del Sha–. Una frontera indiscutida desde hace siglos y una fluida relación política y comercial, han hecho del vínculo turco-iraní uno de los menos conflictivos en los últimos decenios aunque haya habido, no obstante, altos y bajos desde 1979 hasta nuestros días. Las reiteradas acusaciones sobre el apoyo que Irán habría dado al PKK en su lucha contra el gobierno turco, o la denuncia iraní de los acuerdos militares turco-israelíes sólo son dos ejemplos de los obstáculos que fueron dejados de lado para mantener una cordial relación. La última guerra de Irak solo sirvió para afianzar el acuerdo de ambos estados en relación al mantenimiento de la integridad territorial iraquí ante un posible estado kurdo independiente que pusiera en peligro sus propios territorios. A este acuerdo favoreció la llegada al poder del AKP de la mano de Tayyip Erdogan en marzo de 2003, aún con Mohamed Jatamí como presidente iraní. Ambos jefes de gobierno participaron de iniciativas similares de cara a la comunidad internacional. Jatamí propuso el “Diálogo de Civilizaciones” ante la Organización de la Conferencia Islámica y luego ante Naciones Unidas, siendo el antecedente de la “Alianza de Civilizaciones patrocinada por el gobierno español de Rodríguez Zapatero y apoyado por Turquía. En el comité de Alto Nivel creado en la Alianza se encuentra el ya ex presidente Jatamí.

Sin embargo la notable mejoría de la sintonía de ambos países se daría a partir de la llegada de Ahmadineyad a la presidencia iraní. Las declaraciones de ambos gobiernos han sido muy elogiosas desde entonces, y numerosos acuerdos de cooperación bilateral se han iniciado, coincidiendo con el enfriamiento de las relaciones entre Turquía e Israel –uno de los principales temas conflictivos– evidenciado en el célebre desplante de Erdogan al presidente israelí Simón Peres en la conferencia de Davos del 29 de enero de 2009 por la polémica actuación israelí

durante la última guerra en Gaza¹⁰⁷. Varios editoriales fueron publicados en Irán elogiando la postura turca durante la guerra, y llamaron a la creación de una “alianza estratégica” entre ambos países para equilibrar las relaciones de poder regionales¹⁰⁸. La visita del Primer Ministro turco a Teherán el último 27 de octubre, donde se entrevistó con el presidente Ahmadineyad, el líder Alí Jameneí y el presidente del parlamento Alí Lariyaní, ha servido para afianzar los lazos bilaterales con la firma de acuerdos y memorándums en el ámbito de la seguridad, la energía –entre los que se encuentran proyectos como *Nabucco* y *Gas Pars*–, la economía y el comercio –con lo que se espera elevar el monto de intercambio comercial hasta los 20.000 millones de euros anuales–. Durante la visita se manifestó el interés turco en desarrollar un programa nuclear, y el apoyo a un programa nuclear civil en territorio iraní¹⁰⁹.

La buena sintonía bilateral sin embargo no está exenta de dudas y desconfianzas por parte de propios y extraños. Estados Unidos, quien considera a Turquía un aliado fundamental en la región, ve con cierta preocupación este veloz acercamiento y cordialidad, aunque espera que Turquía pueda ejercer de mediador en una posible normalización de relaciones entre Washington y Teherán. De hecho, la labor mediadora de Turquía se ha hecho evidente al menos en la declaración de intenciones en más de una ocasión. El 14 de noviembre, antes de la última resolución emitida por el OIEA, el Ministro de Energía de Turquía, Taner Yildiz se mostró favorable a que Irán envíe uranio a su país para ser enriquecido, y a mantener en funcionamiento un reactor medicinal en Irán, en un intento de desbloquear ante el OIEA el rechazo iraní a la propuesta de que se envíe su material nuclear a Francia y Rusia para su enriquecimiento y almacenamiento¹¹⁰. La propuesta turca fue discutida apenas unos días después (21 de noviembre) por el presidente iraní y el Ministro turco de Asuntos Exteriores, Ahmet Davutoglu, en la ciudad de Tabriz¹¹¹ aunque los resultados no fueron los esperados. El propio Motakí desmentía antes de la visita de Erdogan que fuera a haber alguna mediación nuclear por parte del Premier turco, dejando en claro que el diferendo nuclear entre Irán y el OIEA era una cuestión

¹⁰⁷ *El Mundo y El País*, 30 de enero de 2009.

¹⁰⁸ <http://www2.memri.org/bin/espanol/articulos.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP224809>.

¹⁰⁹ *Agencia EFE*, 28 de octubre de 2009 y *TRT Spanish*, 11 de noviembre de 2009.

¹¹⁰ *BBC News*, 14 de noviembre de 2009.

¹¹¹ *Agencias EFE y TRT Spanish*, 21 de noviembre de 2009.

bilateral en la que no cabía ningún tipo de interferencia¹¹². A pesar de ello, la labor mediadora de Turquía habría sido solicitada por el mismo gobierno iraní meses atrás. En una entrevista concedida a *The Guardian* en febrero de 2009, Erdogan admitía que Teherán habían expresado su interés porque fuera Turquía quien ejerciera de mediador en una probable normalización con Estados Unidos. Erdogan había hecho llegar ese mensaje a Washington estando aún Bush en la Casa Blanca y se mostró dispuesto ante el gobierno estadounidense a ejercer ese rol si ambos estados lo deseaban¹¹³. La distensión en cambio no llegó hasta el día de hoy, y la abstención de Turquía en la última resolución crítica de la Junta de Gobernadores del OIEA contra Irán del 27 de noviembre parece haber desilusionado a Estados Unidos, cuyo presidente pidió un inequívoco respaldo a Erdogan en las próximas sanciones que se prevé se decidan en el seno de Naciones Unidas con el objetivo de hacer entrar en razón al gobierno de Ahmadineyad en su desafío a la comunidad internacional¹¹⁴.

Egipto y Marruecos

Tras el inicio de la distensión bilateral de la era Jatamí, el presidente Ahmadineyad volvía a expresar su disposición a abrir embajada en el Cairo a fines de 2007¹¹⁵. Sin embargo, la retórica del presidente iraní, sumada al creciente recelo con el que Egipto y Arabia Saudí principalmente estaban viendo el incremento del involucramiento de Irán en los conflictos libanés, palestino e iraquí, y la fuerte presión de la administración Bush en su intento de aislar a Teherán, han sido elementos disuasorios para que se establezcan relaciones diplomáticas plenas hasta el día de hoy¹¹⁶.

Si bien Hosni Mubarak no felicitó formalmente a Ahmadineyad por su reelección en junio de 2009, sí lo hizo Amr Musa, ex Ministro de Asuntos Exteriores egipcio y actual Secretario General de la Liga de Estados Árabes, lo que podría ser considerado como una felicitación encubierta. Más evidente en cambio, ha sido la

¹¹² *TRT Spanish*, 21 de octubre de 2009.

¹¹³ *The Guardian*, 24 de febrero de 2009.

¹¹⁴ *El País*, 8 de diciembre de 2009.

¹¹⁵ *Press TV* 27 de diciembre de 2007.

¹¹⁶ *IPS*, febrero de 2008.

posición egipcia ante una nueva resolución del OIEA. Además de su abstención en la votación de la Junta de Gobernadores, el portavoz del Ministro de Asuntos Exteriores, Hosam Zaki, criticó duramente la resolución por no tener en cuenta el aspecto regional, en el que otros estados que no están amparados por el TNP desarrollan programas nucleares militares sin supervisión del OIEA¹¹⁷.

Las relaciones de Irán con Marruecos han sido muy conflictivas desde la revolución islámica de 1979. El asilo temporal que el rey Hassan II ofreció al depuesto Sha Mohamed Reza Pahleví y el posterior apoyo que Marruecos brindó a Iraq durante la guerra que mantuvo con Irán durante ocho años, se ha sumado al natural enfrentamiento de dos sistemas políticos –república islámica y monarquía “constitucional”– que reclaman legitimidad religiosa para sus actos de gobierno. El Islam shiísmo duodecimano es quien otorga legitimidad de origen y ejercicio a la institución del *velayat-e faqih*, máxima autoridad estatal iraní. El rey marroquí reclama para sí el liderazgo religioso de la comunidad de creyentes de su nación, basado en el Islam sunní malikí.

Con estos antecedentes no resultó una gran sorpresa que un simple diferendo provocado por unas declaraciones inadecuadas culminara con la ruptura formal de relaciones en marzo de 2009. El 11 de febrero, Alí Akbar Nateq-Nurí, ex presidente del parlamento iraní hacía unas declaraciones en el acto de conmemoración del 30º aniversario de la revolución islámica en las que criticaba al Sha Pahlevi por haber renunciado a reclamar la soberanía sobre el reino de Bahréin en 1970, cuando era considerada “la provincia número 14”¹¹⁸. Si bien el propio Nurí matizó posteriormente sus declaraciones aduciendo que no cuestionaba la soberanía bahreiní sino que relataba hechos históricos, y si bien Nurí no ocupa ningún puesto en el actual gobierno iraní, esto no fue óbice para que las protestas se repitieran en diversos países árabes. Así, Jordania, Arabia Saudí, Egipto y Marruecos fueron los primeros estados en condenar formalmente las declaraciones de Nurí. Pero el rey Mohamed VI envió una carta personal a su par de Bahréin expresando su apoyo a la soberanía de su país y condenando la injerencia iraní. La respuesta del gobierno iraní fue en el caso marroquí

¹¹⁷ *Fars News*, 29 de noviembre de 2009.

¹¹⁸ Amiri, Rannie: Why Morocco Cut Ties with Iran, en <http://www.aimislam.com/news/analysis/1211-why-morocco-cut-ties-with-iran.html>.

más dura que con el resto de los gobiernos árabes, que aceptaron las matizaciones hechas por Nurí y el Ministro Motakí, incluyendo el propio Bahréin. Irán llamó a consultas al embajador en Teherán el 22 de febrero –el único representante diplomático llamado por este incidente– generando una escalada de reproches por parte de ambos gobiernos. El Ministro de Asuntos Exteriores de Marruecos Taieb Fassi-Fihri acusó a Irán de “algunas actividades que estaban siendo llevadas a cabo en Marruecos por la República Islámica de Irán que dañaron la unidad del sunnismo Malikí en el Reino de Marruecos”¹¹⁹, haciendo referencia al proselitismo shií que ha provocado que, según algunas fuentes, cerca de 20.000 marroquíes se hayan convertido al shiísmo en los últimos años¹²⁰. El 6 de marzo Marruecos decidió romper relaciones diplomáticas con Irán alegando la “injerencia intolerable” del gobierno iraní en los asuntos del reino alauita¹²¹. Paradójicamente, el Ministro de Asuntos Exteriores de Bahréin, Khalid Bin Ahmed Bin Mohamed Al-Khalifa, visitaba Irán el 27 de febrero con un mensaje de amistad y aseguraba que el buen estado de las relaciones bilaterales no había sido perjudicado por el reciente acontecimiento¹²². En posteriores declaraciones, el rey Hamad bin Isa al-Khalifa felicitaba a Ahmadineyad por su reelección y criticaba la injerencia extranjera en los asuntos iraníes.

A pesar de ser actualmente el país árabe con peores relaciones con Irán, Marruecos continúa siendo un importador neto de petróleo iraní, no habiéndose interrumpido el suministro tras la ruptura diplomática. Irán provee la cuarta parte del petróleo que importa Marruecos¹²³. Tampoco ha sido impedimento para que la Ministra de Salud iraní, Marzieh Vahid Dastjerdí, participara en la reunión de la Organización Mundial de la Salud en Rabat en octubre pasado¹²⁴.

¹¹⁹ <http://www2.memri.org/bin/espanol/articulos.cgi?Page=archives&Area=sd&ID=SP229409>

¹²⁰ *Gulf News*, 7 de marzo de 2009.

¹²¹ *El País*, 6 de marzo de 2009.

¹²² *Fars News*, 27 de febrero de 2009.

¹²³ *Fars News*, 11 de abril de 2009.

¹²⁴ *Fars News*, 4 de octubre de 2009.

Conclusiones

Esta tesis se planteaba una serie de objetivos que se han intentado alcanzar en los cinco capítulos precedentes. En primer lugar se pretendía describir el funcionamiento del sistema político y explicar el comportamiento de las élites políticas para entender quiénes gobiernan en la República Islámica.

En respuesta a ese problema, una de las primeras conclusiones que se obtiene de la investigación es que una élite político-clerical, compuesta por el grupo de aquellos clérigos que formaron parte de la coalición inicial de la revolución y que se mantuvieron dentro de las instituciones políticas y económicas del país durante los 30 años de historia de la república. El liderazgo espiritual es la piedra angular del sistema, pero solo fue determinante para el sistema político mientras fue ejercido por Jomeiní. Alrededor de él giraban el resto de las instituciones no electivas que dominan el funcionamiento del estado, y que están compuestas en general por religiosos, del grupo cercano a los patriarcas del sistema creado en 1979. Los personajes más importantes desde 1989 –año de la muerte de Jomeiní– hasta 2009 han sido sin duda el Ali Jameneí –el actual Líder– y Hashemí Rafsanyaní –presidente del Consejo de Discernimiento y la Asamblea de Expertos–.

El funcionamiento del sistema se basa en el equilibrio entre tendencias políticas –conservadoras, pragmáticas, reformistas– y grupos políticos o facciones, que se disputan el control de las instituciones electivas –a través de procesos electorales que ofrecen muchas dudas en cuanto a su limpieza– y no electivas –a través de posicionar aliados de cada tendencia en los consejos no electivos, dirección de fundaciones, etc. – El resultado es un complejo sistema político que si bien es autocrático, muestra una dura competitividad entre las agrupaciones políticas en las coyunturas electorales, sobre todo cuando se eligen presidentes, como ocurrió en 1997, 2005 y 2009. La existencia de este campo de batalla electoral, a pesar de las restricciones e irregularidades, nos permite ubicar a Irán en la categoría de “autocracia electoral competitiva” como es definida por Schedler (2004: 152), diferenciándose de las autocracias hegemónicas o cerradas donde la competitividad entre grupos políticos es inexistente.

El segundo problema a resolver eran las consecuencias del establecimiento de la república en la ejecución de la política exterior iraní. Para dar respuesta a esta cuestión hemos analizado la historia de los primeros años de la revolución, que incluyó la dramática coyuntura de la guerra Irán-Irak. A partir de allí estamos avanzando algunas reflexiones. La Revolución Islámica de 1979 significó un cambio radical del sistema político iraní, que se centró en la figura político-religiosa del *Velayat-e faqih*, ocupado durante diez años por el Ayatollah Jomeiní, hasta su muerte en 1989. Con ello se consolidó el clero shií como nuevo factor de poder en el novel sistema político instaurado. La ocupación de la embajada norteamericana en Teherán, y la guerra contra Iraq, marcaron la política exterior, basada en los principios revolucionarios elaborados por Jomeiní. Estos incluían la exportación de la revolución a los países islámicos, lo que provocó la desconfianza y reacción negativa de estados vecinos y grandes potencias.

Tras la muerte de Jomeiní y el establecimiento de una “segunda república” se inició un nuevo periodo en la vida política iraní, en la que se consolidaron las instituciones políticas, electivas y no electivas, y se concentró la élite política en torno a dos grandes jefes con cuotas de poder similares, Rafsanyaní y Jameneí. Si bien ambos eran discípulos y aliados de Jomeiní, su relación no estaba exenta de enfrentamientos por ampliar sus cuotas de poder dentro del sistema.

El contexto internacional post guerra fría y la invasión de Irak a Kuwait fueron los marcos en los cuales Irán tuvo que desarrollar su política exterior, la cual se caracterizó por la moderación y la neutralidad. Se intentó distender las relaciones con los estados del Golfo e Iraq, se aplicó el pragmatismo en las relaciones con Europa, y el regionalismo pragmático frente a los nuevos estados de Asia Central y Cáucaso. La “desideologización” de la política exterior y la profesionalización en la gestión del ministerio de asuntos exteriores, fueron las claves de la presidencia de Rafsanyaní, y aunque se redujeron las intenciones de exportación de la revolución, las percepciones de rol de la élite respecto al “destino manifiesto” de la revolución iraní, estuvieron subyacentes en los diversos ámbitos sectoriales y geográficos de la política exterior.

La llegada a la presidencia de Mohammad Jatamí representó un período de apertura y reforma al interior del país y de “diálogo entre civilizaciones” entre estados musulmanes y no musulmanes, en una propuesta internacional que fue aceptada por

Naciones Unidas. Sin embargo, las disputas con el sector conservador impidieron los cambios internos, marcando los límites del sistema político y las escasas posibilidades de renovación de las élites políticas por medios electivos. Su política exterior se vio condicionada por las presiones internas y por el contexto internacional, –complicado por la emergencia de Al-Qaeda como actor internacional– y regional –a consecuencia de dos invasiones norteamericanas a Iraq y Afganistán–.

La iniciativa de “diálogo de civilizaciones” fue percibida como eje de su acción multilateral. Pero a pesar del talante moderado del presidente Jatamí no se produjeron cambios significativos en la política exterior en los temas fundamentales.

En el último capítulo de la tesis se ha abordado el periodo más reciente de la evolución política de Irán, con la primera presidencia de Mahmud Ahmadineyad, quien fuera elegido luego de un controvertido proceso electoral. A partir de su mandato la guardia revolucionaria adquirió un mayor peso dentro del sistema político, reforzando el peso económico que ya habían consolidado a través de una gran trama empresarial e industrial. Con su apoyo, Ahmadineyad presionaría a los sectores reformistas y pragmáticos para lograr sus objetivos en política interior y exterior. En cuanto a ésta se produce una “re-ideologización” del comportamiento exterior, a partir de una nueva militancia anti-israelí y anti-imperialista.

Su posición poco negociadora respecto al programa nuclear puso a Irán en el punto de mira de las organizaciones internacionales, y le valió que por primera vez el país fuera sancionado por incumplir la normativa internacional exigida por el OIEA.

A grandes rasgos, se podría concluir que las líneas generales de la política exterior iraní se han mantenido constantes desde 1979 hasta 2009, pese al reacomodamiento de parte de la élite político-clerical y gracias a la existencia de un mecanismo de toma de decisiones consolidado tras la muerte Jomeiní en 1989. Los principios revolucionarios elaborados por Jomeiní han condicionado las líneas generales de la política exterior iraní, y son los que han permeado todas las presidencias posteriores. Ello se pudo identificar en el posicionamiento respecto a Estados Unidos, la cuestión Palestina, la relación que Irán mantiene con los países del Golfo Pérsico e Irak, y en el diferendo nuclear con la ONU y OIEA.

En segundo lugar, podemos decir que la disputa facciosa influyó en algunos acontecimientos internos y externos concretos del primer período analizado de manera decisiva. La ocupación de la embajada de Estados Unidos, aprobada tácitamente por Jomeiní, balanceó la política exterior iraní hacia el sector más radical, y expulsó a los liberales de la escena política. Al mismo tiempo, radicalizó la política exterior iraní. En este caso, y tomando la clasificación de “unidades autoritativas de decisión” que elabora Herman (2001: 48) podemos identificar el tipo ideal de “coalición de actores autónomos”, formado por múltiples grupos autónomos que no respondían a un liderazgo único durante la crisis de los rehenes, lo que provocó la caída del gobierno de Bazargán. El mismo tipo puede encontrarse también en la resolución del caso Irán-Contra, que terminó con la destitución de Montazerí y el fortalecimiento de Rafsanyaní. Lo mismo ocurriría en la coyuntura del ataque contra el consulado iraní en Afganistán, durante el mandato de Jatamí, y también en el complejo relacionamiento de Irán con el Iraq post Saddam, tanto bajo mandato de Jatamí como de Ahmadineyad. La aplicación de este tipo de unidad decisoria se debe a la naturaleza misma del sistema político, compuesto por facciones que responden a lealtades políticas, económicas y familiares distintas, a pesar de que comparten los principios ideológicos de la revolución.

A esta altura cabe responder otro de los problemas que nos planteábamos en un principio. El papel que los procesos electorales, sobre todo los presidenciales, han representado para el sistema político en general, pero sobre todo para la política exterior, una variable poco influyente en los procesos decisorios, salvo en el caso en que Rafsanyaní ocupó la presidencia. Tanto durante el mandato de Jatamí como en el de Ahmadineyad, las decisiones tomadas por los presidentes en política exterior han cambiado poco o nada las líneas generales de esa política. A pesar de las declaraciones o discursos históricos de ambos presidentes, que generaron odio y admiración en todo el mundo, la política exterior hacia Iraq, el programa nuclear, o la posición de Irán ante el conflicto de palestina se han mantenido sin cambios en todos los períodos analizados. Incluso la política específica hacia el Golfo Pérsico, ha demostrado continuidad con las políticas esgrimidas por el Sha Pahlevi, por lo que ni siquiera el cambio de régimen la ha hecho variar. En este caso, la percepción de rol de la élite iraní post revolucionaria, que veía a Irán como una potencia regional en el Golfo, coincidía con la de la élite del período

monárquico, a pesar de sus distintos orígenes e ideologías, y los objetivos de política exterior, por lo tanto, eran los mismos.

Teniendo en cuenta lo anterior, y de acuerdo a las conclusiones parciales de los capítulos cuatro y cinco, se podría concluir que durante las presidencias de Jatamí y Ahmadineyad se han evidenciado cambios de estilo diplomático y de ajuste en la política exterior, pero que en líneas generales, sus gestiones no cambiaron las líneas generales de la política exterior. La iniciativa aperturista de Jatamí no trajo aparejada una reforma del sistema político ni el abandono de los ideales revolucionarios de Jomeiní en política exterior. Del mismo modo, Ahmadineyad no representó una radicalización aún mayor a Jomeiní, sino por el contrario, una “vuelta a los orígenes”. Es decir, el contraste entre Jatamí y Ahmadineyad confundió a los que creyeron ver que el régimen se radicalizaba, cuando en realidad, ambos representan la continuidad de la lógica del sistema, y mantienen los mismos principios ideológicos de los fundadores de la república.

De los capítulos precedentes también se pueden elaborar algunas conclusiones como resultado de algunas observaciones sobre políticas específicas o sectoriales. Más allá de las líneas generales constantes evidenciadas durante todo el período, el pragmatismo como estrategia para conseguir objetivos en política exterior ha sido una constante por parte de cierto sector de la élite. Cuando esto sucedía, los resultados eran los de una política menos ideologizada y militante, con posturas negociadoras, pero sin rebajar los objetivos finales ni los principios ideológicos subyacentes. El caso más evidente lo representó Hashemí Rafsanyaní, quien ejerció de moderador de la política exterior tras la muerte de Jomeiní, mejorando las relaciones con Europa y el mundo árabe. Los éxitos diplomáticos de Jatamí, no hubieran sido posibles sin la existencia previa de Rafsanyaní, quien abrió el camino a la distensión propuesta por su sucesor.

El pragmatismo también ha sido usado como la estrategia específica desarrollada por Irán hacia los países de Asia Central y Cáucaso desde su aparición como estados independientes. El *regionalismo pragmático* implicó la utilización de mecanismos regionales de concertación formal y no formal, teniendo en cuenta la situación geoestratégica de Irán y las constricciones que presenta cada país y el contexto regional para los diseñadores de políticas iraníes. Si bien este concepto podría usarse

en otras áreas en donde el regionalismo fue usado, en ninguna otra región los resultados fueron mínimamente comparables con Asia Central.

Por último, merece una mención especial en estas conclusiones uno de los aspectos que constituye una de las preocupaciones internacionales más importantes en relación al comportamiento exterior de Irán: el programa nuclear. La negociación nuclear es esclarecedora para demostrar la existencia de una multiplicidad de centros de poder y la manera en que las decisiones en política exterior representan el epifenómeno de las disputas entre facciones y de cómo se resuelven dentro de los organismos decisorios colectivos. Al establecerse la república el propio Jomeiní descartó la inversión en tecnología nuclear por considerarla anti islámica. Sin embargo, tras su muerte, esta visión religiosa fue dejada de lado, para meterse de lleno en la carrera por conseguir desarrollar un ciclo completo de energía nuclear. Si bien esto se inició bajo el período de Rafsanyaní, se mantuvo en funcionamiento hasta lograr los objetivos establecidos inicialmente, es decir, tener una planta nuclear para producir energía y poder enriquecer uranio para producir combustible para futuras centrales a construir. Ni Jatamí ni Ahmadiyad interrumpieron el programa, pero varió radicalmente la manera en que la cuestión se negoció internacionalmente, y generó los primeros enfrentamientos visibles entre la élite política por la gestión de un asunto público. Las sanciones internacionales estuvieron en los debates electorales de 2009, introduciendo por primera vez la política exterior como uno de los puntos a tratar en la agenda electoral.

Bibliografía

- Abdo, G. (2000). "The Fragility of Khatami's Revolution." The Washington Quarterly 23 (4): 55-62.
- Abdulghani, J. M. (1984). Iraq & Iran: the years of crisis. London Croom Helm.
- Afrasiabi, K. (1994). After Khomeini. New Directions in Iran's Foreign Policy. Boulder-San Francisco-Oxford, Westview Press.
- Akhavi (1987). "Elite Factionalism in the Islamic Republic of Iran." The Middle East Journal 41 (2 Spring): 181-201.
- Amiri, R. (2009). "Why Morocco cut ties with Iran?" AhlulBayt Islamic Mission: www.aimislam.com/news/analysis/1211-why-morocco-cut-ties-with-iran.html.
- Ansari, A. (2000). Iranian Foreign Policy Under Khatami: Reform & Reintegration. Iran and Eurasia A. Ehteshami and A. Mohammadi. Reading, Ithaca Press: 35-58.
- Ansari, A. (2006). Confronting Iran: The Failure of US Foreign Policy and the Roots of Mistrust. London, Hurst.
- Ansari, A. (2007). Iran under Ahmadinejad. The politics of confrontation. London - New York, IISS - Routledge.
- Ansari, A. (2009). Preliminary Analysis of the Voting Figures in Iran's 2009 Presidential Election, Chatham House.
- Baeidi-Nejad, H. (2005). "Khatami's Nuclear Policy." The Iranian Journal of International Affairs XVIII(1): 53-68.
- Baktiari, B. (1996). Parliamentary Politics in Revolutionary Iran. The Institutionalization of Factional Politics. Florida, University Press de Florida.
- Balta, P. (1982). Iran: la révolution islamique. Bruxelles, Complexe.
- Barzegar, K. (2010). "Regionalism in Iran's Foreign Policy." Iran Review 8 de febrero de 2010: <http://www.iranreview.org/content/view/5334/37/>.
- Buchta, W. (2000). Who Rules Iran? . Washington, The Washington Institute/Konrad Adenauer Stiftung.
- Checkel, J. (2008). Constructivism and foreign policy. Foreign Policy. Theories, Actors, Cases. S. S. A. H. T. Dunne. Oxford, Oxford University Press: 71-82.
- Chubin, S. Z., Sepehr, Ed. (1974). The Foreign Relations Of Iran, A Developing State In A Zone Of Great-Power Conflict. Berkeley-Los Angeles-London, University Of

California Press.

Chubin, S. (1994). Iran's National Security Policies, Carnegie/Brookings.

Chubin, S., & Tripp, Charles (1996). Iran Saudi Arabia Relations and Regional Order. London, Oxford university Press.

Cordesman, A. (2006). "Iran's support of the Hizbollah in Lebanon." CSIS Washington, 15 julio 2006.

Daweesha, A., Ed. (1983a). Islam in foreign policy. Cambridge, Cambridge University Press.

Daweesha, A. (1983b). Islam in foreign policy: some methodological issues. Islam in foreign policy. A. Daweesha. Cambridge, Cambridge University Press.

Diamond, L. (2004). "Elecciones sin democracia. A propósito de los regímenes híbridos." Estudios Políticos (Medellín) 24 Enero-Junio: 117-134.

Efegil, E. and L. Stone (2001). "Iran's Interests in Central Asia: a Contemporary Assesment." Central Asia Survey 20 (3).

Ehteshami, A. (1995). After Khomeini. The Iranian Second Republic. London - New York, Routledge.

Ehteshami, A. (1999). "The Geopolitics of Hydrocarbons in West Asia." Iranian Journal of International Affairs XI(3).

Ehteshami, A. (2002b). The Foreign Policy of Iran. The Foreign Policies of Middle East States. R. Hinnebusch and A. Ehteshami. London, Lynne Rienner.

Ehteshami, A. (2003). "Iran-Iraq Relations Alter Saddam." The Washington Quarterly 26(4).

Ehteshami, A. E., Anoushiravan (2002a). The Foreign Policies of Middle East States. London, Lynne Rienner.

Ehteshami, A. H., Raymond, Ed. (1997). Syria and Iran: middle powers in a penetrated regional system. London - New York, Routledge.

Ehteshami, A. M., Ali, Ed. (2000). Iran and Eurasia. Reading - Durham, Ithaca Press.

Ehteshami, A. V., Manshour, Ed. (1991). Iran and the International Community. London - New York, Routledge.

Ehteshami, A. Z., Mahjoob Ed. (2008). Iran's Foreign Policy. From Khatami to Ahmadinejad. Reading, Ithaca Press.

- Esposito, J., Ed. (1990). The Iranian Revolution. Its Global Impact. Miami, Florida International University Press.
- Esposito, J. L. and J. Piscatori (1990). The Global Impact of the Iranian Revolution: A Policy Perspective. The Iranian Revolution: Its Global Impact. J. L. Esposito. Miami, Florida International University Press: 317-28.
- Esposito, J. R., Rouhollah K., Ed. (2001). Iran at the crossroads. New York, Palgrave.
- Falih, A. a. J. (2003). The Shi'ite movement in Iraq. Londres, Saqi Books.
- Farhi, F. (1998). "Post-OIC honeymoon in arab-iranian relations." Irán Today 20 (April-May).
- Farzamnia, N. (2009). Irán. De la Revolución Islámica a la Revolución Nuclear. Madrid, Síntesis.
- Freij, H. Y. (1996). "State Interests vs. the Umma: Iranian Policy in Central Asia." Middle East Journal 50 (1).
- Halliday, F. (1981). Irán: Dictadura y desarrollo. Mexico, Fondo de Cultura Económica.
- Halliday, F. (1990). The Iranian Revolution and Great-Power Politics. Neither East nor West. Iran, the Soviet Union and the United States. N. Keddie and M. Gasiorowski. New Haven - London, Yale University Press: 247-264.
- Halliday, F. (1991). Iran and the word: reassertion and its costs. Iran and the International Community. A. Ehteshami and M. Varasteh. London - New York, Routledge.
- Halliday, F. (2000). Post-akhundism: some Tentative notes on the future of Iran. Iran and Eurasia. A. M. Ehteshami, Ali. Reading - Durham, Ithaca Press.
- Halliday, F. (2001). The Iranian Revolution and International Politics: Some European Perspectives. Iran at the crossroads. J. R. Esposito, Rouhollah K. New York, Palgrave.
- Halliday, F. (2005). The Middle East in International Relations. Cambridge, Cambridge University Press.
- Halperin, M. C., Priscilla (2006). Bureaucratic Politics and Foreign Policy. Washington, Brookings Institution.
- Hermann, M. (2001). "How Decision Units Shape Foreign Policy." International Studies Review 3(2): 47-81.
- Herzig, E. (2004). "Regionalism, Iran and Central Asia." International Affairs 80(3).

- Heydar, D. M. and S. Taheri Shemirani (2002). "Geopolitics of the Caspian Sea." Amu Darya. The Iranian Journal of Central Asian Studies 6 (11).
- Hine, D. (1982). "Factionalism in West European Parties: A Framework for Analysis." West European Politics 5: 36-53.
- Hinnebusch, R. (2002b). Introduction: The Analytical Framework. The Foreign Policies of Middle East States. R. E. Hinnebusch, Anoushiravan London, Lynne Rienner: 1-27.
- Hinnebusch, R. E., Anoushiravan, Ed. (2002a). The Foreign Policies of Middle East States. London, Lynne Rienner.
- Holsti, K. J. (1970). "National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy." International Studies Quarterly 14(3): 233-309.
- Hudson, V. (2008). The history and evolution of foreign policy analysis. Foreign Policy. Theories, Actors, Cases. S. S. A. H. T. Dunne. Oxford, Oxford University Press: 11-30.
- Hunter, S. (1990). Iran and the World. Continuity in a Revolutionary Decade. Bloomington & Indianapolis, Indiana University Press.
- Huntington, S. (1968). Political Order in Changing Societies. New Haven, Yale University Press.
- Imani Jajarmi, H. and M. Azkia (2009). "Challenges for Local Democracy in Iran: A Study of Islamic City Councils." Middle East Critique 18(2): 145-159.
- InternationalCrisisGroup (2005). "Iran in Iraq: How much influence? ." Middle East Report 38(Ammam-Bruselas).
- InternationalCrisisGroup (2005). "Iran: What Does Ahmadi-Nejad's Victory Mean?" Middle East Briefing 18.
- Izquierdo Brichs, F., Ed. (2009). Poder y regímenes en el Mundo Árabe Contemporáneo. Barcelona, Fundación CIDOB.
- Jomeini (1983). Testamento político y religioso del Líder de la Revolución Islámica y fundador de la República Islámica de Irán, Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Islámica de Irán.
- Jomeini (1993). Un llamamiento hacia la unidad divina. Carta a Mikhail Gorbachev del Imam Jomeiní. Teherán, Instituto para la Compilación y Publicación de las Obras del Imam Jomeini.
- Kamrava, M. (2004). "Suspended Equilibrium in Iran's Political System." The Muslim World 94, October

- Katzman, K. (2005). "Iran's influence in Iraq." CRS Report for Congress Washington, 15 Nov 2005.
- Keddie, N. (1995). Iran and the Muslim World: Resistance and Revolution. Basingstoke, Macmillan, 1995.
- Keddie, N. (2006). Las Raíces del Irán Moderno. Madrid, Belaqua.
- Keddie, N. G., Mark Ed. (1990). Neither East nor West. Iran, the Soviet Union and the United States. New Haven - London, Yale University Press.
- Keddie, N. M., Rudi, Ed. (2002). Iran and the surrounding world: interactions in culture and cultural politics. Seattle-London, University of Washington Press, 2002.
- Khomeini (Jomeini), A. (1983). Islamic Government. Roma, European Islamic Cultural Center.
- Kölner, P. and M. Basedau (2005). Factionalism in Political Parties: An Analytical Framework for Comparative Studies. Working Paper Global and Area Studies. G. O. I. (DÜI). 12.
- Komekov, M. (2004). "A Review of the Role of Economic Cooperation Organization (ECO) in Central Asia; Turkmenistán." Amu Darya. The Iranian Journal of Central Asian Studies 8 (18).
- Korany, B. D., Ali E. Hilal (1991 (2ª ed.)). A Literature Survey and a Framework for Analysis. The foreign policies of Arab States: the challenge of change. B. K. A. E. H. D. A. Y. Ahmad. Boulder, Westview Press: 8-24.
- Lasseeter, T. (2005). "Irán gana influencia en Iraq a través de las milicias." Nodo50org: www.nodo50.org/iraq/2004-2005/docs/ocup_20-12-05_3.html.
- Levitsky, S. y. W., Lucan (2004). "Elecciones sin democracia. El surgimiento del autoritarismo competitivo." Estudios Políticos (Medellín) 24: 159-176.
- Lewis, B. (1990). El lenguaje político del Islam Madrid, Taurus.
- Mahmoudi, M. (2007). "Central Asia & the growth of Iran-Tajikistan Bilateral Cooperation " Iranian Journal of International Affairs XIX(3).
- Maleki, A. (2007a). Iran. The New Silk Roads: Transport and Trade in Greater Central Asia; Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies. F. Starr, Johns Hopkins University.
- Maleki, A. (2007b). Iran's New Asian Identity. Regional Security Issues. A. Novikova. Yerevan, Amrost Group.
- Merinero, M. J. (2001). Irán, hacia un desorden prometedor. Madrid, Los Libros de la

Catarata.

- Merinero, M. J. (2004). La República Islámica de Irán. Dinámicas sociopolíticas y relevo de las élites. Madrid, Catarata.
- Mesa del Monte, L. (1999). "Arabia Saudí-Irán, reajuste de estrategias." Nación Árabe 39((Madrid)).
- Milani, M. (1993). "The evolution of the Iranian presidency." British Journal of Middle Eastern Studies 20 (1): 83-97.
- Mohsenin, M. (1996). "Iran's relations with Central Asia and the Caucasus." Iranian Journal of International Affairs VII (4).
- Mojtahed-Zadeh, P. (2002). "Evolution of Iran-Turkmenistan Boundaries from Earliest Time up to the Present " Iranian Journal of International Affairs XIV(1&2).
- Moradi, M. (2006). "Caspian Pipeline Politics and Iran-EU Relations." UNISCI Discussion Papers 10.
- Morales, G. (1988). El Irán del Imam Jomeini. Madrid, Prensa y Ediciones Iberoamericanas.
- Moslem, M. (2002). Factional Politics in Post-Khomeini Iran. Syracuse, Syracuse University Press.
- Mousavi, S. R. (2004). "The Geopolitics of Caspian Oil. An Overview of Cooperation and Conflict." Amu Darya. The Iranian Journal of Central Asian Studies 8 (18).
- Nonneman, G. (2005). Analyzing the Foreign Policies of Middle East and North Africa: A Conceptual Framework. Analyzing Middle East Foreign Policies and the Relationship with Europe. G. Nonneman. Londres, Routledge: 6-18.
- Parra, R. G. (1989). El profeta de la guerra. Barcelona, Ediciones B.
- Rafsanjani (1994). Irán responde a las acusaciones en su contra. Buenos Aires, Consejería Cultural Embajada de la República Islámica de Irán.
- Rafsanjani, H. (2001). Entrevista en Discourse: An Iranian Quarterly 3 (2 Otoño): 1-22.
- Rahimkhani, K. (2010). The institutionalization of clerical establishment in post-revolutionary Iran; The Case of Friday Prayer Eighth Biennial Conference of the International Society for Iranian Studies. Santa Mónica, LA.
- Ramazani, R. (2008). Iran's Foreign policy: Independence, Freedom and Islamic Republic Iran's Foreign Policy from Khatami to Ahmadinejad. A. Ehteshami, & Zweiri, Mahjoob. Reading, Ithaca Press.

- Ramazani, R. K. (1966a). The foreign policy of Iran: a developing nation in world affairs, 1500-1941. Charlottesville, University Press of Virginia.
- Ramazani, R. K. (1966b). The northern tier: Afghanistan, Iran and Turkey. Princeton, N.J., Van Nostrand.
- Ramazani, R. K. (1979). The Persian Gulf and the Strait of Hormuz. Alphen aan den Rijn, Sijthoff & Noordhoff.
- Ramazani, R. K. (1980). The Persian Gulf: Iran's role. Ann Arbor, University Microfilms.
- Ramazani, R. K. (1982). The United States and Iran: the patterns of influence. New York, N.Y., Praeger.
- Ramazani, R. K. (1983). Khumayni's Islam in Iran's foreign policy. Islam in foreign policy. A. Dawisha. Cambridge University Press.
- Ramazani, R. K. (1986). Revolutionary Iran: challenge and response in the Middle East. Baltimore, London, Johns Hopkins University Press.
- Ramazani, R. K., Ed. (1990a). Iran's revolution: the search for consensus. Bloomington, Ind., Indiana University Press in association with the Middle East Institute, Washington, D.C.
- Ramazani, R. K. (1990b). Iran's Resistance to the U.S. Intervention in the Persian Gulf. Neither East nor West. Iran, the Soviet Union and the United States. N. K. M. Gasiorowski. New Haven - London, Yale University Press: 36-60.
- Ramazani, R. K. (1990c). Iran's export of the revolution: politics, ends and means The Iranian Revolution. Its Global Impact. J. Esposito. Miami, Florida International University Press.
- Ramazani, R. K. (1998). "The emerging Arab-Iranian Rapprochement: Towards An Integrated U.S. Policy In The Middle East?" Middle East Policy, VI(1 (Junio)).
- Ramazani, R. K. (2001). Reflections on Iran's Foreign Policy: Defining National Interest. Iran at the crossroads. R. K. Ramazani and J. Esposito. New York, Palgrave: 211-237.
- Ramazani, R. K. (2008). Iran's Foreign Policy: Independence, Freedom and the Islamic Republic. Iran's Foreign Policy. From Khatami to Ahmadinejad. A. E. M. Zweiri. Reading, Ithaca Press: 1-16.
- RAND (2009). The Rise of Pasdaran. Santa Mónica, Rand Corporation.
- RAND, Thaler, et al. (2010). "Mullahs, Guards, and Bonyads." Report, RAND Corporation

- Rashid, A. (2000). Los Talibán: El Islam, el petróleo y el nuevo Gran Juego en Asia Central. Barcelona Península Atalaya.
- Rasizade, A. (2002). "The Caspian Energy Legend and the 'Great Game' of Concomitant Pipelines." Iranian Journal of International Affairs XIV (1&2).
- Rezun, M., Ed. (1990). Iran at the crossroads: global relations in a turbulent decade. Boulder-San Francisco, Westview Press.
- Richard, Y. (1996). El Islam shií. Barcelona, Edicions Bellaterra.
- Ridolfo, K. (2006). "Iraq/Iran: Has Tehran crossed the line? ." Radio Free Europe/Radio Liberty: www.rfefl.org
- Rodriguez Zahar, L. (1991). La Revolución islámica-clerical de Irán, 1978-1989, El Colegio de México.
- Rose, R. (1964). "Parties, Factions and Tendencies in Britain." Political Studies 12: 33-46.
- Rosenau, J. N. (1966). Pre-Theories and Theories of Foreign Policy. Approaches in Comparative and International Politics. R. B. Farrell, Evanston, Vol.III.
- Roy, O. (1996). Genealogía del Islamismo. Barcelona, Ed. Bellaterra.
- Roy, O. (1998). "The Iranian foreign policy toward Central Asia". Eurasianet <http://www.eurasianet.org/resource/regional/royoniran.html>, Marzo 2010.
- Roy, O. (2001). Tensions and options among the Iranian Clerical Establishment. Iran, Iraq and the arab Gulf States. J. Kechichian. New York, Palgrave.
- Roy, O. y. K., Farhard Ed. (2000). Irán de la revolución a la reforma Barcelona, Bellaterra.
- Sabet-Saeidi, S. (2008). Iranian-European Relations: A Strategic Partnership? . Iran's Foreign Policy. From Khatami to Ahmadineyad A. Ehteshami, & Zweiri, Mahjoob. Reading, Ithaca Press.
- Sablier, E. (1989). "Después de Jomeini." Revista Política Exterior 3 (11).
- Schirazi, A. (1997). The Constitution of Iran. Politics and the State in the Islamic Republic. Londres, IB Tauris.
- Seifzadeh, H. (2003). "The Landscape of Factional Politics and Its Future in Iran." Middle East Journal 57 (1): 57-75.
- Shahandeh, B. (2000). "Confidence Building Measure in the Persian Gulf " Discourse: Iranian Quarterly 2 (2 (Fall)).

- Shahgaldian, N. B. (1989). "The Clerical Stablistment in Iran." RAND Corporation.
- Shendler, A. (2004). "Elecciones sin democracia. El menú de la manipulación electoral." Estudios Políticos (Medellín) 24 Enero-junio: 137-156.
- Simon, S. and R. Takeyh (2006). Iran's Irak Strategy. Washington Post, 19 Mayo.
- Snyder, R. C., H. W. Bruck, et al., Eds. (1962). Foreign Policy Decision Making: An Approach to the Study of International Politics. New York, The Free Press of Glencoe, Macmillan.
- Sprout, M. and H. Sprout (1965). The Ecological Perspective on Human Relations with Special Reference to International Politics. Westport, Conneticut: Greenwood Press, Publishers.
- Starkey, B. A. S. (1991). Culture and foreign policy: exploring linkages in the muslim world, University of Maryland, UMI Dissertation Services.
- Struwe, V. M. (1998). "The policy of "critical dialogue": an analysis of European human rights policy towards Iran from 1992 to 1997." Durham Middle East Papers, Durham University, RU. 60.
- Taheri, A. (1985). The spirit of Allah: Khomeini and the islamic revolution. London, Hutchinson.
- Tarock, A. (1999). "Iran-Western Europe Relations on the Mend." British Journal of Middle Eastern Studies 26(1): 41-61.
- Wells, M. C. (1999). "Thermidor in the Islamic Republic of Iran: The Rise of Muhammad Khatami." British Journal of Middle Eastern Studies 26 (1, May): 27-39
- Wohlforth, W. (2008). Realism and foreign policy. Foreign Policy. Theories, Actors, Cases. S. S. A. H. T. Dunne. Oxford, Oxford University PRes: 31-45.
- Zabih, S. (1982). Iran since the Revolution. London & Camberra, Croom Helm.
- Zaccara, L. (2006). Los enigmas de Irán. Buenos Aires, Ediciones Capital Intelectual.